

Le
Vérificateur général
de la Ville
de
Québec

Rapport au
Conseil municipal
2006



**RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DE LA VILLE DE QUÉBEC**

AU CONSEIL MUNICIPAL

POUR L'EXERCICE FINANCIER TERMINÉ LE

31 DÉCEMBRE 2006

Le 20 août 2007

Monsieur Yvon Bussières
Président du conseil municipal
de la Ville de Québec
Hôtel de ville de Québec
2, rue des Jardins, bureau 521
Québec (Québec) G1R 4S9

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), j'ai l'honneur de transmettre au conseil municipal le Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 2006.

Ledit rapport inclut également le rapport des vérificateurs externes sur la vérification des comptes relatifs au vérificateur général.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le vérificateur général de la Ville de Québec,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Lambert Legaré', written in a cursive style.

Lambert Legaré, FCA

p.j.

Introduction

Les dispositions de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19) sur le vérificateur général obligent le titulaire de ce poste à présenter au conseil municipal, à tout le moins une fois l'an, les résultats de ses travaux. De la sorte, il attire l'attention des élues et des élus sur les sujets dignes de leur intérêt. Le présent ouvrage est le *Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 2006*.

Pour mener ses travaux, le vérificateur général s'appuie sur les normes de vérification qui émanent de l'Institut canadien des comptables agréés. En outre, comme on pourra le constater à la lecture de ce rapport, les résultats des vérifications sont validés auprès des gestionnaires, et les commentaires qu'ils ont formulés, le cas échéant, apparaissent après les sujets traités.

Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires de la Ville et de toute personne morale dont la Ville ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % des parts ou actions votantes en circulation ou nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration. Cette vérification comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de conformité et la vérification de l'optimisation des ressources. Le vérificateur général peut procéder également à la vérification des comptes ou des documents de toute personne qui a bénéficié d'une aide accordée par la Ville ou une de ses personnes morales, relativement à son utilisation. Il peut enfin procéder à la vérification du régime ou de la caisse de retraite d'un comité de retraite de la Ville ou d'une de ses personnes morales lorsque ce comité lui en fait la demande avec l'accord du conseil.

Dans les pages qui suivent, le vérificateur général expose les résultats des mandats de vérification qu'il a réalisés au cours de son cycle de vérification qui a pris fin en juin 2007.

Soulignons que le vérificateur général doit, chaque fois que le conseil lui en fait la demande, faire enquête et rapport sur toute matière relevant de sa compétence. Toutefois, une telle enquête ne peut avoir préséance sur ses obligations principales.

Le vérificateur général souligne qu'il a reçu la pleine et entière collaboration des gestionnaires et de leurs employées et employés et qu'il a obtenu tous les documents nécessaires à ses travaux de vérification.

En annexe, paraissent les dispositions des articles 107.1 et suivants, 108 et suivants de la *Loi sur les cités et villes* concernant le vérificateur général et le vérificateur externe, de même que les dispositions de la résolution du conseil municipal de la Ville de Québec sur le comité de vérification.

Sommaire du contenu du rapport

Pour le bénéfice du lecteur de mon rapport annuel, je présente ci-après les principales constatations découlant de mes travaux de vérification. Ce court résumé a ses limites et n'exclut pas la lecture intégrale des différents chapitres afin de les situer dans leur contexte et de pouvoir aussi connaître le point de vue des gestionnaires concernés.

OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Mes observations visent à une meilleure gouvernance de la Ville. Je propose d'abord que le comité de vérification se voie confier un mandat élargi. En outre, la bonne gouvernance implique que les élues et les élus donnent des orientations claires à l'administration, notamment en adoptant des politiques. Or, Québec n'a pas encore adopté de politiques de gestion financière. Je réitère donc l'importance pour la Ville de se doter de telles politiques et j'en propose quatre.

Par ailleurs, la reddition de comptes est centrale pour une gouvernance adéquate. Faute de progrès significatifs à ce chapitre en ce qui concerne la situation financière et la performance, je formule des recommandations spécifiques. Je constate, pour la deuxième année, l'absence d'un document explicatif sur le budget pour éclairer les décisions des élues et des élus. Je propose que la Ville suive les meilleures pratiques en la matière. Je termine en soulevant des points auxquels je m'attarderai lors d'une prochaine vérification du processus budgétaire.

CHAPITRE 1 : ACQUISITION DES ÉQUIPEMENTS INFORMATIQUES ET SÉCURITÉ DU SYSTÈME D'INFORMATION

Héritage de la fusion des municipalités en 2002, les différentes composantes de l'univers informatique de la nouvelle ville devaient être intégrées tant pour en faciliter la gestion que pour rendre le réseau davantage performant et sécuritaire. Le projet IMAGE, la pierre angulaire de cette transformation, est à mi-chemin de son point d'arrivée.

À ce jour, les instances administratives concernées ont réussi à mettre en place des mécanismes pour acquérir les bons équipements. On a toutefois du mal à suivre leur trace à partir de leur acquisition jusqu'à leur disposition, notamment à cause d'un registre d'inventaire imprécis. Cette imprécision du registre n'est pas totalement étrangère au fait que j'ai eu de la difficulté à associer un droit d'utilisation de logiciel à chaque équipement sur lequel ce logiciel était censé être utilisé. Quoi qu'il en soit, j'ai pu estimer qu'un montant se situant entre 1 et 1,6 millions de dollars (M\$) serait requis pour combler l'écart entre ce qui est et ce qui doit être.



Par ailleurs, je considère que les assises de base à la sécurité informatique sont fragiles : la catégorisation de l'information numérique détenue, l'identification des systèmes critiques et la présence d'une personne responsable pour orchestrer l'ensemble des mesures de sécurité font défaut. L'utilisation d'outils performants pour prévenir les virus et les polluriels me rassure. Cependant plusieurs maillons de la chaîne de sécurité sont fragilisés notamment par le dédoublement de la liste des utilisatrices et des utilisateurs dans deux annuaires différents et par des accès trop permissifs à des applications stratégiques.

Enfin, j'ai remarqué une porte grande ouverte pour accéder à tout ce qui niche sur le Web. Il en découle des risques et inconvénients importants : altération de l'image de la Ville de même que des coûts cachés tels une surcharge de la bande passante et du gaspillage de temps qui doit normalement être consacré au travail.

CHAPITRE 2 : PALAIS MONTCALM

J'ai fait une analyse de la gestion du projet de transformation du Palais Montcalm afin d'en documenter les grandes étapes et de comprendre les causes du dépassement budgétaire et du report des échéances. Mes recommandations ont pour objectif de proposer des améliorations aux approches utilisées à la Ville dans la gestion de ses futurs projets d'envergure.

La décision d'aller de l'avant avec le projet et le règlement d'emprunt initial reposait sur une évaluation sommaire des coûts. Je recommande à la Ville de s'assurer, avant de s'engager dans des projets majeurs, que des évaluations soient effectuées sur la base de concepts et de plans clairs, réduisant ainsi les risques ultérieurs de dépassements budgétaires.

J'ai aussi constaté que la tenue du concours d'architecture a eu un impact important sur les délais et le coût de réalisation du projet de rénovation. Je recommande à la Ville d'établir, conjointement avec le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, des contrôles qui permettront de respecter les enveloppes budgétaires prévues lorsque des projets futurs seront soumis à de tels concours.

Bien que la gestion du projet n'a pas été facilitée par les échéanciers serrés, j'ai constaté que certaines pratiques adoptées par la Ville n'ont pas favorisé le respect des budgets et des échéanciers de ce projet à haut risque : chargé de projet non dédié exclusivement au projet, stratégie de mise en lot, lancement d'un appel d'offres pour le lot 3 avant que les plans et les devis ne soient terminés, etc.



CHAPITRE 3 : GESTION DES REVENUS DE LA COUR MUNICIPALE

La gestion des revenus de la cour municipale de Québec est encadrée par des lois, règlements et directives. Les rôles et responsabilités du personnel ont été définis et les amendes prévues à la réglementation ont bien été appliquées et perçues. De même, la reddition de comptes exigée a été effectuée pour 2005 au juge en chef des cours municipales du Québec et au ministre de la Justice.

Cependant, des éléments de gestion pourraient être améliorés. Ils concernent l'information que la cour pourrait transmettre aux émettrices et aux émetteurs de constats à l'égard de la suite numérique des constats manuels, le suivi des dossiers et l'annulation de constats d'infraction. Également, une attention particulière devrait être accordée à la sécurité des systèmes informatiques en place ainsi qu'au suivi du développement du système intégré de gestion des dossiers.

CHAPITRE 4 : VÉRIFICATION ENVIRONNEMENTALE SUR LA GESTION DES SITES CONTAMINÉS

Un des enjeux de la planification stratégique 2004-2008 de la Ville de Québec est de faire de la Ville une capitale exemplaire en matière d'environnement. La gestion des sols contaminés concourt en grande partie à l'atteinte de cet objectif.

Mon examen de la gestion des sols contaminés effectué au Service de l'environnement m'a permis de constater que des améliorations doivent être apportées afin de mieux gérer la problématique associée à ce secteur. Une meilleure connaissance des sites contaminés et des secteurs à risque de contamination, une application plus uniforme pour la délivrance de permis de construction à l'égard des terrains contaminés, une formation accrue du personnel, une meilleure reddition de comptes sur les résultats atteints et la détermination du passif environnemental, voilà autant de points qu'il faudra améliorer.

CHAPITRE 5 : GESTION DU PROGRAMME TRIENNAL D'IMMOBILISATIONS

Le programme triennal d'immobilisations ne distingue pas, dans les différents projets qu'il comporte, les dépenses d'immobilisations de celles d'investissement et les gestionnaires n'ont pas à leur disposition un guide leur permettant d'identifier clairement les dépenses pouvant être portées dans ce programme. De plus, le degré de réalisation des projets au cours d'une même année doit être augmenté.



CHAPITRE 6 : CENTRE LOCAL DE DÉVELOPPEMENT DE QUÉBEC

Les travaux de vérification de gestion que j'ai réalisés au Centre local de développement de Québec me permettent de conclure que ce dernier réalise la mission que le législateur lui a confiée et répond aux attentes que la Ville de Québec lui a signifiées.

L'administration de ses ressources financières, humaines et informationnelles gagnerait toutefois à être améliorée à l'égard de la consignation plus ordonnée des données qu'il possède sur sa clientèle, d'un suivi plus rigoureux sur les prêts consentis, de données plus informatives sur le rendement de son personnel et sur son évaluation et, enfin, d'une amélioration de sa reddition de comptes sur l'utilisation des fonds publics qu'on lui confie.

CHAPITRE 7 : GESTION DES TRAVAUX PUBLICS

J'ai réalisé une vérification des mécanismes de gestion que la Ville a mis en place afin d'assurer la prestation harmonisée, efficace et efficiente des opérations de travaux publics qui sont décentralisées dans les arrondissements.

Mes travaux m'ont permis de constater que les efforts d'harmonisation et d'optimisation des opérations de travaux publics sont récents et que plusieurs initiatives importantes viennent d'être initiées ou sont en voie de l'être. La réussite de ces projets, qui touchent notamment l'harmonisation des services offerts, le partage équitable des budgets entre les arrondissements ainsi que l'utilisation optimale des équipements motorisés, comporte des difficultés et est loin d'être acquise.

Ma vérification m'a aussi permis de constater une augmentation importante des coûts et des efforts de travail consacrés à ces opérations entre les années 2002 et 2006. La Ville devra donc analyser les causes de ces augmentations et, le cas échéant, questionner l'offre de service et les façons de faire en matière de gestion des travaux publics afin de détecter des possibilités d'optimiser l'efficacité de cette fonction importante.

La réussite de tous ces changements nécessitera l'engagement des élues et des élus, de la Direction générale et des arrondissements. Toutefois, cela ne sera pas suffisant. En effet, il m'apparaît essentiel que ceux-ci soient supportés et guidés dans leur réflexion par le Service des travaux publics central. À cet effet, je recommande aux autorités municipales de renforcer le rôle stratégique de cette unité.



CHAPITRE 8 : TAUX GLOBAUX DE TAXATION ET VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES

Ce chapitre fait état de mes travaux de vérification de conformité et porte sur le taux global de taxation de la Ville de Québec et sur celui de l'agglomération, incluant la Ville de Québec et les municipalités de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures. Il fait également état de la vérification que j'ai effectuée sur la ventilation des dépenses mixtes en conformité avec le règlement adopté à cette fin par le conseil d'agglomération.

CHAPITRE 9 : ÉTATS FINANCIERS DE LA VILLE, DE SES ORGANISMES ET DES AUTRES ENTITÉS

J'ai procédé à la vérification des états financiers de la Ville, de ses organismes et d'autres entités. Pour ces états, j'ai émis 45 rapports du vérificateur sans restriction et j'ai adressé, à l'intention de la direction de certaines entités vérifiées, des commentaires sur des points d'amélioration à être apportés dans la comptabilisation de leurs opérations.

Les villes du Québec doivent comptabiliser leurs opérations selon les pratiques comptables déterminées par le ministère des Affaires municipales et des Régions. À compter du 1^{er} janvier 2007, des changements de pratiques comptables sont obligatoires afin de se conformer aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA). Les deux principaux changements portent sur la consolidation de l'information financière de la Ville et de ses organismes ainsi que sur la comptabilisation des avantages sociaux futurs, tels les régimes de retraite et les autres avantages sociaux, et de l'ensemble des dettes qui leur sont reliées.



CHAPITRES 10 À 13 : SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Je souligne, cette année, l'heureuse initiative de la Direction générale de s'assurer que les recommandations, contenues dans mes rapports annuels de 2002 à 2005, et adressées aux différents services de la Ville sont appliquées. Cette action de la Direction générale s'additionne à la politique que je me suis donnée sur le suivi de mes recommandations.

J'ai effectué au cours de la dernière année le suivi de trois vérifications que j'avais réalisées en 2004 sur la gestion documentaire, la gestion des ressources humaines au Service de police et la gestion des revenus des arrondissements. J'ai constaté que pour les vingt-neuf recommandations émises, treize d'entre elles avaient été appliquées ou avaient connu des progrès satisfaisants alors que les seize autres n'avaient pas été prises en compte ou avaient connu des progrès insatisfaisants.

Mes rapports de 2002 à 2005 contenaient, à l'égard des activités de la Ville, pas moins de quatre-vingt-cinq recommandations. Mes propres travaux de suivi, additionnés de ceux effectués par la Direction générale, démontrent que 82 % de celles-ci furent appliquées ou ont connu des progrès satisfaisants alors que 18 % d'entre elles furent ignorées ou n'ont pas eu de suites satisfaisantes.

CHAPITRE 14 : HONORAIRES JUDICIAIRES

Dans ce chapitre, je traite des honoraires judiciaires que la Ville perçoit, pour lesquels elle a assumé toutes les dépenses et les risques inhérents, et qui sont remis par la suite à la société constituée des avocates et des avocats salariés du Service des affaires juridiques, en sus de leur rémunération.

CHAPITRE 15 : CENTRE LOCAL DE DÉVELOPPEMENT DE QUÉBEC EXAMEN DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL RÉALISÉ À LA DEMANDE DU CONSEIL MUNICIPAL

Le 3 juillet 2006, le conseil municipal me demandait d'analyser les différents points relevés dans l'avis de proposition déposé le 19 juin 2006 sur le Centre local de développement de Québec (CLD).

Les points ayant fait l'objet de mon examen sont les suivants :

- le CLD a fait l'octroi de subventions à des entreprises en difficulté financière ou étant sous la protection de la *Loi sur la faillite*;
- le CLD a commis d'importantes erreurs dans le financement d'organismes, occasionnant des pertes considérables;
- le CLD a confirmé avoir versé des subventions à la présidente de son propre conseil d'administration.

Mon examen a démontré que les attendus de la résolution du conseil municipal que j'ai examinés n'étaient pas fondés et ne correspondaient pas à la réalité.



CHAPITRE 16 : RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Parmi les valeurs de gestion que je privilégie, il y a celle de la reddition de comptes. Dans cette partie de mon rapport annuel, je rends compte de mes activités et fait état de la vérification de mes comptes par les vérificateurs externes désignés par le conseil municipal.

Table des matières

	PAGE
INTRODUCTION	v
SOMMAIRE DU CONTENU DU RAPPORT	vii
I. OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	1
II. VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES	
1. Acquisition des équipements informatiques et sécurité du système d'information	21
2. Palais Montcalm	73
3. Gestion des revenus de la cour municipale	97
4. Vérification environnementale sur la gestion des sites contaminés	117
5. Gestion du programme triennal d'immobilisations	141
6. Centre local de développement de Québec	159
7. Gestion des travaux publics	179
III. VÉRIFICATION DE CONFORMITÉ	
8. Taux globaux de taxation et ventilation des dépenses mixtes	209
IV. VÉRIFICATION FINANCIÈRE	
9. États financiers de la Ville, de ses organismes et des autres entités	217
V. SUIVI DES RECOMMANDATIONS	
10. Suivi effectué par la Direction générale sur les recommandations du vérificateur général	227
11. Gestion des ressources humaines au Service de police	235
12. Gestion documentaire	249
13. Gestion des revenus des arrondissements	255



	PAGE
VI. MANDATS SPÉCIAUX	
14. Honoraires judiciaires	263
15. Centre local de développement de Québec – Examen du vérificateur général réalisé à la demande du conseil municipal	269
VII. RAPPORT D’ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	
16. Rapport d’activité du vérificateur général	281
ANNEXE I Dispositions de la <i>Loi sur les cités et villes</i> (L.R.Q., chapitre C-19) sur le vérificateur général et sur le vérificateur externe	293
ANNEXE II Dispositions de la résolution du conseil municipal de la Ville de Québec sur le comité de vérification	303

PARTIE I



OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

INTRODUCTION

La gouvernance suscite un intérêt croissant chez les spécialistes de l'administration publique. Très large, ce concept recouvre l'exercice de l'autorité sous toutes ses formes, notamment le partage et l'organisation du pouvoir entre les élues et les élus et l'Administration.

Les élues et les élus doivent décider des services à fournir à la population et allouer les ressources correspondantes. Le conseil municipal, qui est composé de tous les élues et les élus, a notamment pour rôle d'adopter le budget et de voter les crédits nécessaires à l'administration de la ville et de ses arrondissements. C'est le conseil qui fixe par voie de résolution les différents taux de taxe que les contribuables auront à payer. Il édicte également les règlements municipaux, autorise les emprunts, crée les différents services administratifs et précise leurs responsabilités.

Le comité exécutif, qui est composé d'un groupe restreint d'élues et élus choisis par le maire, en l'occurrence la mairesse, est le trait d'union entre le conseil et l'Administration municipale. Il prend les décisions liées au fonctionnement de la ville et veille à l'élaboration de certains documents qui sont par la suite soumis au conseil. Le comité exécutif prépare les règlements municipaux, le budget annuel et le programme triennal d'immobilisations. Il lui incombe également de suivre l'évolution du budget et d'en informer le conseil.

Le comité de vérification, mis en place par le conseil, a pour mandat principal de servir de lien entre le vérificateur général de la Ville et les vérificateurs externes, d'une part, et le conseil, d'autre part. Le comité de vérification est composé de cinq élues et élus, dont la mairesse qui en est la présidente.

L'Administration, pour sa part, doit offrir les services et gérer les fonds mis à sa disposition en fonction des décisions des élues et élus. La position de la mairesse est déterminante pour entretenir le lien entre le conseil et l'Administration. La mairesse doit veiller à la saine gestion de la Ville et à son progrès. Elle exerce un droit de surveillance, d'enquête et de contrôle sur l'Administration. Elle s'assure que les revenus sont perçus et dépensés conformément à la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19). Elle transmet au conseil municipal les renseignements et les recommandations qui sont de nature à améliorer les finances, l'ordre public ainsi que la santé et le bien-être des citoyennes et des citoyens.



Le directeur général, qui relève directement du comité exécutif, est responsable de l'administration de la Ville. Il a sous son autorité tous les fonctionnaires et le personnel municipal à l'exception du vérificateur général. En ce qui concerne le greffier et le trésorier, il n'a pas autorité sur eux pour une partie de leurs fonctions qui sont prévues dans la loi.

Tous ces intervenants doivent poursuivre des objectifs de saine gestion des fonds publics. Du point de vue de la gouvernance, il faut considérer les élus et les élus et l'Administration comme des partenaires ayant chacun leur rôle propre.

Une bonne gouvernance est fondamentale pour la démocratie. La bonne gouvernance implique notamment une pleine maîtrise de la gestion de la Ville par les élus et les élus et un système d'imputabilité efficace. Plus spécifiquement, elle implique des orientations claires qu'elles et qu'ils donnent à l'Administration, une allocation éclairée des ressources financières, des contrôles appropriés, une reddition de comptes adéquate, une préoccupation constante de l'Administration à l'égard de la performance. La bonne gouvernance implique également une grande transparence dans la gestion, ce qui exige une information complète et accessible. Tous ces éléments de bonne gouvernance sont primordiaux pour obtenir l'adhésion des citoyennes et citoyens aux décisions de leur Ville et renforcer leur confiance envers elle.

Mes observations s'articuleront autour de quelques thèmes relatifs à la gouvernance et je formulerai des recommandations en vue d'une meilleure gouvernance de la Ville. J'aborderai, dans l'ordre, les points suivants : le mandat du comité de vérification, les orientations que les élus et les élus doivent donner à l'Administration en adoptant des politiques de gestion financière, l'information produite pour assurer une reddition de comptes adéquate sur la situation financière et sur la performance de la Ville, le processus budgétaire ainsi que la qualité des documents budgétaires mis à la disposition des élus et élus.



UN MANDAT ÉLARGI POUR LE COMITÉ DE VÉRIFICATION

Les élus et les élus ont l'obligation d'exercer les contrôles nécessaires pour s'assurer que les fonds publics mis à leur disposition par les contribuables sont gérés correctement. Comme elles et ils délèguent à l'Administration la gestion des fonds, il faut établir des mécanismes pour exercer ces contrôles. La fonction de vérificateur général est un élément central dans la gouvernance. La Ville de Québec a donné au comité de vérification le mandat de soutenir la fonction de vérification. En vertu de son rôle d'intermédiaire, le comité prend connaissance des objectifs et orientations du vérificateur général et des vérificateurs externes, de leur plan de vérification et de leurs rapports remis au conseil. Il a pour mandat de formuler, à l'intention du conseil, des commentaires et des recommandations au sujet de la fonction de vérification à la Ville. Le comité donne également son avis au conseil avant la nomination d'une personne au poste de vérificateur général ainsi qu'avant la désignation des vérificateurs externes.

*Des scandales
ont frappé
l'opinion
publique*

Les scandales financiers des dernières années, dans le secteur privé, ont conduit les comités de vérification à jouer un rôle élargi. En effet, on souhaite dorénavant qu'un sous-groupe du conseil d'administration, ayant les compétences appropriées, se dédie à la surveillance de l'Administration. Les comités suivent de près la production de l'information financière. Ils veillent également à ce qu'une information adéquate soit produite pour appuyer les décisions des instances décisionnelles. Comme la qualité et l'intégrité des informations financières et de gestion sont primordiales pour la bonne conduite d'une organisation, les comités jouent un rôle capital en matière de gouvernance. De plus, ils exercent une surveillance accrue des contrôles internes et de la gestion du risque. L'élargissement du rôle du comité de vérification vise à assurer une saine gestion des fonds mis à la disposition de l'Administration. Depuis 2002, l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) a publié de nouvelles normes pour encadrer la vérification des états financiers en attribuant un rôle élargi aux comités de vérification.



***Le contrôle
parlementaire a
connu une
avancée
marquante***

On observe également une évolution des contrôles parlementaires dans les gouvernements supérieurs. Depuis 1997, le Québec a renforcé ses contrôles en créant la Commission de l'administration publique. Cette dernière a pour mandat de surveiller les ministères et les organismes publics du Québec. La Commission doit notamment recevoir le vérificateur général et l'entendre sur son rapport annuel. Ce dernier fait état des résultats de ses vérifications d'optimisation des ressources (VOR) et, surtout, de ses recommandations en vue d'améliorer la gestion. Sur chacun des sujets contenus dans le rapport du vérificateur général, la Commission demande au ministre concerné, si celui-ci le juge opportun, et selon le cas aux sous-ministres ou aux dirigeants d'organismes publics, de discuter des résultats des vérifications. La Commission fait rapport à l'Assemblée nationale sur le résultat de ses travaux et formule des recommandations.

***Renforcer le rôle
du comité de
vérification***

Dans la foulée de ces évolutions récentes, il serait important que le conseil de la Ville de Québec renforce le rôle de son comité de vérification. Il faut, bien évidemment, tenir compte du fait qu'un conseil municipal n'est pas un conseil d'administration d'un organisme privé ou public. Le premier est formé d'élus et élus alors que les membres du second sont nommés. La gouvernance d'une municipalité est liée à une double réalité, politique et administrative. Qu'elle fasse constamment l'objet d'un débat politique est donc normal. Autre différence maintes fois soulignée : la municipalité gère des fonds publics obtenus principalement par la fiscalité, ce qui impose des contrôles de gestion et, surtout, une grande transparence. On ne le dira jamais assez : sans une gestion adéquate, la confiance des citoyennes et des citoyens à l'égard de l'administration publique peut s'effriter. C'est pourquoi il est impérieux que le comité de vérification se voie confier un rôle plus important.

Premièrement, afin de respecter la nouvelle norme de l'ICCA, contenue dans le chapitre 5751 « *Communications avec les responsables de la surveillance du processus d'information financière* », le comité de vérification doit être mandaté pour surveiller la qualité du Rapport financier de la Ville, appuyé en cela par les vérificateurs.

Deuxièmement, le comité a avec le mandat actuel la liberté de m'entendre sur mon rapport annuel sans toutefois avoir de mandat spécifique à ce sujet. Le comité de vérification doit être chargé de la surveillance de la gestion de la Ville, à la façon de la Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale du Québec. Mes rapports seront toujours déposés au conseil mais l'ajout au mandat du comité de vérification d'un volet de surveillance de la gestion de la Ville forcera le comité à me rencontrer automatiquement pour discuter de mes vérifications et notamment des résultats de mes VOR.



Le comité de vérification doit rencontrer les gestionnaires

Le comité de vérification ne devrait pas se limiter à m'entendre pour remplir son nouveau mandat de surveillance de la gestion des fonds. Il devrait demander aux gestionnaires de s'expliquer sur les résultats de mes vérifications et discuter avec eux. Que pensent-ils des recommandations? Ont-ils l'intention de les suivre, et quand? Ou encore ont-ils des suggestions à faire ou veulent-ils pousser plus loin le questionnement en ce qui concerne les solutions? Le comité, par ces rencontres, recueillerait le point de vue des gestionnaires. Par la suite, il s'acquitterait de ce nouveau mandat en faisant des recommandations au conseil sur chacun des sujets abordés lors de ces discussions dans le but de donner suite aux points d'amélioration proposés dans mes rapports de vérification.

Dans les prochains mois, je déposerai au comité de vérification une proposition d'un nouveau mandat pour ce dernier.

UN MEILLEUR CONTRÔLE GRÂCE À L'ADOPTION DE POLITIQUES DE GESTION FINANCIÈRE

Les élues et les élus maîtriseront mieux les destinées de la Ville si des politiques de gestion financière sont adoptées. Il s'agit d'un geste essentiel pour encadrer les décisions de l'Administration et assurer la saine gestion des fonds publics. D'abord, la préparation d'une politique conduit à des discussions et des échanges de vues entre les élues et les élus et l'Administration sur les principaux enjeux des finances, notamment sur le niveau d'endettement, le fardeau fiscal des contribuables et le niveau de réserves à maintenir pour faire face aux imprévus. Adopter des politiques, c'est faire des choix et indiquer à l'Administration ses grandes lignes d'action. Ces discussions permettent également d'adapter les principes de saine gestion et les meilleures pratiques à la réalité financière et budgétaire de la Ville de Québec.

Ensuite, les principes directeurs qui découleront de ces discussions constitueront un guide pour encadrer les décisions opérationnelles et stratégiques de la Ville. Ils permettent de déterminer les actions acceptables et inacceptables. Ce cadre assure aussi une cohérence des décisions et un contrôle de la qualité.

L'adoption de politiques de gestion financière, un exercice de transparence

Finalement, l'élaboration de politiques contribue à la reddition de comptes. En effet, en adoptant une politique, la Ville s'engage sur ce qu'elle entend faire et sur la façon dont elle va procéder. Il s'agit, dans un premier temps, d'un exercice de transparence. Dans un deuxième temps, la Ville doit rendre compte du respect de sa politique et des pratiques généralement acceptées. Les élues et les élus ont donc grand avantage à se donner de telles politiques.



L'absence de politiques constitue une faiblesse importante

Dans la suite du plan stratégique 2004-2008, la Ville a adopté plusieurs politiques, notamment en matière de sécurité civile, d'habitation et, tout récemment, de ressources humaines. L'absence de politiques de gestion financière et budgétaire n'est pas acceptable, à mon avis, pour une ville de la taille de Québec. J'ai dénoncé cette absence dans mon rapport de l'année dernière et j'y reviens cette année étant donné l'importance du sujet. Je m'explique difficilement que l'Administration n'ait pas agi. Pourtant, le plan d'affaires du Service des finances comporte un mandat spécifique en ce sens : « *Élaborer et recommander à la Direction générale des politiques, procédures, normes et stratégies en matière de gestion financière et fiscale* », ainsi qu'une orientation qui est de mettre en place des fondements de saine gestion financière et les pratiques qui en découlent, notamment : « *Proposer au conseil des politiques encadrant la gestion financière* ».

La Ville ne fait pas une priorité de l'adoption de politiques financières et budgétaires

Le rapport annuel 2006 sur la planification stratégique indique qu'une seule politique de gestion financière sera élaborée en 2007, soit la politique d'endettement. Je ferai remarquer que j'ai expressément recommandé dans mon rapport de 2003 l'adoption d'une telle politique, à la suite d'une VOR de la gestion de la dette et de la trésorerie. Je suis obligé de constater qu'au mieux, à l'expiration du plan stratégique, on se sera donné une politique de gestion financière, et une seule. Le moins que l'on puisse dire, c'est que la Ville ne fait pas une priorité de l'adoption de politiques financières et budgétaires.

Voici les quatre politiques de gestion financière que je recommande au conseil d'adopter. D'abord, comme je le mentionnais dans mon rapport de l'année dernière, je recommande une politique sur l'équilibre budgétaire à court, moyen et long terme. Cela n'exige pas seulement de suivre la règle de l'équilibre budgétaire annuel, comme le veut la loi, mais aussi d'assurer un équilibre budgétaire à moyen terme, c'est-à-dire de tenir compte de l'impact des décisions dans le temps. Pour y arriver, la Ville doit élaborer une solide planification, autrement dit s'assurer que les décisions prises cette année ne mettent pas en péril des revenus et des dépenses à moyen et long terme, voire qu'elles les garantissent.



Une autre politique essentielle pour préserver la santé financière de la Ville est la politique de gestion des dépenses. Celle-ci vise à définir les principes et les valeurs de la Ville en cette matière, par exemple à déterminer la hauteur des dépenses nécessaires pour maintenir sa santé financière et respecter sa capacité de payer tout en assurant le bien-être des citoyennes et des citoyens. À défaut de politique sur les dépenses en capital, la politique de gestion des dépenses peut aussi statuer sur le maintien des équipements et des infrastructures de la Ville. On pourrait aussi y retrouver les principes de financement des régimes de retraite des employées et des employés et y déterminer les critères permettant de choisir de fournir les services à l'interne ou en recourant à l'impartition. Ces questions et bien d'autres, comme celle de la gestion de la masse salariale, pourraient être encadrées par une telle politique.

La Ville devrait aussi se doter d'une politique sur la constitution de réserves et l'utilisation des surplus accumulés. Il serait normal que l'Administration se donne une marge de manœuvre ou des réserves pour parer à des situations imprévisibles comme des réparations majeures. L'objectif est d'éviter une instabilité financière qui pourrait entraîner une augmentation subite du fardeau fiscal ou des coupes sombres et précipitées. La réserve peut également servir à une gestion stratégique de certains types de dépenses difficilement prévisibles. En somme, l'adoption d'une telle politique permettrait à la Ville de se donner des paramètres assurant une gestion prudente de ses ressources financières.

Enfin, une politique portant sur la tarification de certains services municipaux s'imposerait. En principe, les services municipaux doivent être financés par l'impôt foncier, sauf ceux qui profitent à un public spécifique. Par souci d'équité, des principes directeurs doivent être établis pour déterminer les services à tarifier. Quelle est la méthode privilégiée pour déterminer la hauteur de la récupération de coûts pour les services tarifés? Quelle approche retenir pour réviser la tarification des services? Ces décisions doivent être discutées et, surtout, articulées autour de principes directeurs cohérents.

En somme, je considère comme essentiel et incontournable que la Ville se donne de telles politiques le plus rapidement possible pour atteindre la qualité de gestion que les citoyennes et les citoyens sont en droit d'attendre de leur Ville.



UNE REDDITION DE COMPTES ADÉQUATE

La gouvernance doit se fonder sur une reddition de comptes adéquate. À quelques reprises dans mes derniers rapports, j'ai insisté sur cette nécessité. J'ai expressément recommandé que la Ville se dote d'une politique de reddition de comptes. Or cette dernière se fait toujours attendre.

La reddition de comptes est une composante essentielle de la transparence

La reddition de comptes est une composante essentielle de la transparence. Grâce à elle, les citoyennes et citoyens comprendront les décisions qu'a prises leur Ville et sauront :

- ce que la Ville voulait faire;
- pourquoi elle voulait le faire;
- comment elle l'a fait;
- si elle a réussi à le faire;
- si ce n'est pas le cas, pourquoi.

La reddition de comptes, un ingrédient essentiel à la démocratie municipale

Je réitère encore une fois la recommandation d'adopter une politique de reddition de comptes. J'irai un peu plus loin cette année en indiquant qu'il faut implanter une philosophie de reddition de comptes, c'est-à-dire une obligation de faire la preuve du rendement de ses actions et d'en assumer la responsabilité. Cette reddition de comptes doit se faire de la Direction générale à l'exécutif et au conseil. Elle est fondamentale pour une bonne gouvernance et pour l'exercice de la démocratie municipale.

La reddition de comptes contribue à l'amélioration de la gestion. En effet, elle exige d'abord que l'on définisse des orientations et des objectifs et que l'on établisse des plans d'action pour structurer les interventions de la Ville. Elle implique aussi que l'on clarifie les rôles, les mandats et les responsabilités de chacun. Elle permet, en fin d'année, de faire le point sur la réalisation des activités prévues, de savoir ce qui a bien ou mal fonctionné, et pourquoi. Ainsi, on peut prendre les mesures nécessaires à la lumière du chemin parcouru et corriger le tir au besoin. Cette dynamique de la reddition de comptes serait très structurante pour la Ville.

Pour être satisfaisante, la reddition de comptes doit répondre à certaines conditions. D'abord, il va de soi qu'elle doit se faire à tous les niveaux de la chaîne de délégation pour être complète et adéquate. De plus, elle est indissociable de l'exercice d'une responsabilité. Elle doit aussi être obligatoire. Ensuite, le cadre et le contenu de la reddition de comptes doivent être rigoureusement circonscrits puisque ce concept peut être très large. Finalement, la reddition de comptes implique une évaluation des résultats.



UN DOCUMENT COMPARATIF SUR LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA VILLE

Comme j'en faisais mention dans mon rapport de 2005, il est impérieux que la Ville effectue une reddition de comptes sur sa situation financière. Celle-ci ne peut se limiter au dépôt du seul Rapport financier. Il faut aussi un document d'analyse de la situation financière de la Ville qui établisse un diagnostic lucide, complet et crédible afin que les élu·es et les élus soient en mesure de discuter de façon éclairée. Je recommande que le conseil demande à l'Administration de produire un tel document.

L'appréciation de la santé financière de la Ville conditionnera les décisions ultérieures des élu·es et des élus. Comme je l'écrivais dans mon rapport 2005, si une crise financière pointe à l'horizon, il faut la détecter le plus tôt possible afin de la prévenir. Si les coûts croissent immodérément, il faut en tenir compte dans les propositions budgétaires de façon à rajuster le tir sans tarder. Il s'agit ici de donner de l'information pertinente aux élu·es et aux élus pour qu'elles et qu'ils puissent apprécier l'état des finances de la Ville et en tenir compte lors de l'adoption du budget.

L'Administration doit utiliser le modèle de reddition de comptes conçu par l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) et adapté pour les gouvernements municipaux québécois que j'avais déjà présenté dans mon rapport 2005. Le modèle de l'ICCA met l'accent sur trois aspects primordiaux des finances d'un gouvernement à partir de neuf indicateurs permettant de mesurer la viabilité de la Ville, sa souplesse et sa vulnérabilité financières. L'Administration de la Ville de Québec doit également la comparer à tout le moins avec les villes de Longueuil, Laval et Montréal.

Un rapport annuel de performance sur la prestation de services

La philosophie de la reddition de comptes implique également une mesure de la performance de la prestation de services. Cette dernière est au cœur de la gestion par résultats qui est un axe très important du plan stratégique 2004-2008. Au regard du thème « *Une organisation municipale performante* » de son plan stratégique, la Ville s'est donné comme orientation d'améliorer, de façon continue, l'efficacité de la prestation de services. Elle souhaite, en somme, prendre acte des lacunes de sa gestion et les corriger. Cela implique qu'elle mesure la qualité du travail accompli et l'effet de ses efforts sur le bien-être de la population.



***Les efforts
d'amélioration
de la
performance
mériteraient
d'être mesurés***

Le Service de la planification et du développement organisationnel, qui a la responsabilité de ce dossier, a remis en avril dernier au comité exécutif son plan d'affaires 2007-2009. Ce plan est le deuxième depuis l'adoption du plan stratégique 2004-2008. Même s'il fait état de plusieurs actions intéressantes tendant à augmenter la performance, aucune ne prévoit que l'Administration publie un rapport à ce sujet. Or, il ne suffit pas d'agir de façon à avoir une organisation performante, il faut aussi rendre compte des résultats. Cette lacune est d'autant plus décevante que les gestionnaires travaillent depuis plusieurs années à l'amélioration continue de la performance de la Ville. Les résultats de ces efforts mériteraient d'être mesurés.

Je me permets de rappeler ce que j'avais mentionné dans mon rapport 2003, à savoir qu'un bon système de mesure de la performance doit permettre de répondre aux questions suivantes :

- Quel est le résultat atteint?
- Avons-nous fait ce qu'il fallait?
- L'avons-nous bien fait?

L'Administration doit donner des réponses à ces questions dans un rapport de performance qu'elle remettra aux membres du conseil municipal.

***Il faut produire
le rapport de
performance en
s'inspirant des
meilleures
pratiques***

La mesure de la performance dans le secteur public est un concept en pleine évolution. La Fondation canadienne de la vérification intégrée (FCVI), dans le cadre de son programme de recherche et de développement sur la mesure de la performance, « *Ouvrir le dialogue entre l'État et les citoyens* », a élaboré des outils permettant aux administrations publiques de produire des rapports plus rigoureux à cet égard. S'inspirant des meilleures pratiques de diffusion de l'information sur la performance, la FCVI a énoncé neuf principes visant à produire une information qui soit plus globale et par le fait même moins fragmentée. Les principes conduisent à une information ciblée, précise et crédible qui vise notamment à présenter :

- les deux côtés de la médaille et non seulement le côté positif, comme c'est souvent le cas;
- une information comparative pour pouvoir apprécier à sa juste valeur la performance de la Ville.

Selon la FCVI, au fur et à mesure que ces principes seront adoptés, la publication d'une information ciblée et complète conduira à une meilleure reddition de comptes dans les administrations publiques.



La Ville doit s'inspirer de ces principes pour l'élaboration de son rapport de performance. Voici quelques-uns de ces principes :

- mettre l'accent sur quelques aspects essentiels de la performance;
- établir un lien entre les résultats atteints et les buts et attentes définis *a priori*;
- intégrer l'information financière à l'information non financière et démontrer l'effet qu'ont eu les ressources et les stratégies sur les résultats obtenus;
- présenter une information comparative, d'une part, par rapport à l'année précédente et, d'autre part, par rapport à des organisations semblables ou à une norme;
- expliquer les fondements sur lesquels l'information est basée. En particulier :
 - les raisons qui ont motivé le choix des quelques aspects essentiels de la performance sur lesquels porte le rapport;
 - les changements qui ont eu lieu dans la façon dont la performance est mesurée ou présentée;
 - le degré de fiabilité que les auteurs accordent à l'information présentée.

DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES ÉCLAIRANTS

L'an dernier, j'ai dénoncé l'absence d'un document explicatif sur le budget. J'avais examiné les documents suivants : les *Prévisions budgétaires 2006 - services centraux* et le document sur les *Prévisions budgétaires des arrondissements* qui mettent l'accent sur les nouvelles demandes et les compressions ainsi que les deux documents pour le programme triennal d'immobilisations 2006-2008. Je m'étais posé la question suivante : les élus et les élus ont-ils une information complète et exhaustive pour adopter les budgets de la Ville en toute connaissance de cause? Ma conclusion était que les documents remis aux élus et aux élus contiennent principalement une information quantitative sur les budgets. Elle est exhaustive puisqu'elle compte plus de 1 500 pages de chiffres. Il y manque toutefois des textes de synthèse qui présenteraient le budget de 2006 et permettraient d'en comprendre l'essentiel. Le contenu informationnel du budget était loin d'être accessible. J'ai refait le même exercice avec les documents budgétaires de cette année. Encore une fois, il faut déplorer l'absence de textes synthèses présentant le budget 2007.

*Les élus et les
élus doivent
avoir en main
une information
budgétaire
synthèse pour
une
gouvernance
adéquate*



***Une information
budgétaire si peu
accessible nuit à
la gouvernance***

Une information budgétaire si peu accessible comporte de graves inconvénients. D'abord, elle empêche la tenue d'une discussion éclairée sur les grands enjeux. De plus, cette masse d'information chiffrée décourage la citoyenne ou le citoyen le plus motivé. Il est certain que la gouvernance de la Ville souffre de cette carence. Je recommande donc aux élu·es et aux élus d'exiger des documents budgétaires qui correspondent aux meilleures pratiques en la matière.

Pour appuyer ma recommandation, j'aimerais fournir au conseil l'information que doivent contenir les documents budgétaires de la Ville en me référant aux meilleures pratiques en matière de gestion budgétaire et aux critères du Government Finance Officers Association (GFOA) que j'ai présentés dans mon rapport 2005.

Les documents budgétaires d'une ville doivent être exhaustifs et présenter le budget dans son contexte. L'information doit être rétroactive et prospective. Les orientations et la stratégie budgétaires de l'année à venir doivent être présentées. Les documents budgétaires doivent également contenir de l'information au sujet des hypothèses sur lesquelles repose le budget. Il faut effectuer un retour sur les faits saillants du budget de l'année précédente.

Ce sujet est d'une importance capitale pour une gouvernance de qualité. N'oublions pas que l'autorisation des budgets est l'un des gestes les plus importants des élu·es et des élus au cours de l'année. C'est un grand moment de démocratie municipale et, par conséquent, un geste directement lié à la gouvernance de la Ville. En effet, il s'agit d'arrêter les choix d'allocation de ressources pour l'année à venir. Ces derniers sont le résultat d'un long processus de planification qui fait intervenir tous les niveaux et toutes les instances décisionnelles de la Ville. Il s'agit pour les élu·es et les élus d'adopter les budgets de dépenses des services et arrondissements et de décider de la hauteur des taxes que les contribuables auront à déboursier. En somme, ce sont elles et eux qui doivent prendre ces décisions et qui sont ultimement responsables de l'utilisation qui est faite des fonds publics mis à leur disposition par les citoyennes et les citoyens.



Dans mes prochaines vérifications, j'entends me pencher sur la façon dont sont réparties les ressources. Allouons-nous les ressources budgétaires en fonction des priorités du plan stratégique 2004-2008? L'an dernier, j'avais constaté que ce document avait servi à la préparation du programme triennal d'immobilisations, mais qu'il n'y avait pas de liens directs entre le budget de fonctionnement 2006 et le plan stratégique 2004-2008. Il est primordial que l'allocation des ressources prenne en compte les orientations, les objectifs et les priorités du plan sans quoi ce dernier ne s'insère pas dans la gestion et n'a pas l'impact que l'on est en droit d'escompter.

Je vais également, au cours de mes prochaines vérifications du processus budgétaire, porter une attention particulière aux questions suivantes :

- Est-ce que les politiques adoptées dans les différents secteurs servent à la préparation du budget?
- Y a-t-il des objectifs budgétaires clairs et chiffrés permettant d'évaluer la performance de la Ville?
- L'information budgétaire est-elle préparée de façon à favoriser la gestion par résultats, qui est une orientation majeure du plan stratégique 2004-2008?
- Fait-on systématiquement, dans chacun des services, une analyse pour expliquer les écarts par rapport au budget de l'année précédente?
- Y a-t-il une rigueur dans les prévisions? Les hypothèses touchant les revenus comme les dépenses sont-elles réalistes et appuyées de données historiques sur une période suffisamment longue?
- L'Administration projette-t-elle l'effet des choix budgétaires de l'année sur une période à venir suffisamment longue pour en mesurer l'impact financier et budgétaire?
- Le processus budgétaire est-il adéquat? Favorise-t-il suffisamment la participation des gestionnaires, par exemple? Y a-t-il une place pour la consultation des citoyennes et des citoyens?



En guise de conclusion, je reprendrai les recommandations que j'ai faites tout au long de cette partie.

- Élargir le mandat du comité de vérification :
 - Pour respecter la nouvelle norme de l'ICCA, le comité de vérification doit être mandaté pour surveiller la qualité du Rapport financier de la Ville.
 - Le comité de vérification doit être chargé de la surveillance de la gestion de la Ville, à la façon de la Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale du Québec. Cela implique :
 - o de me permettre de présenter systématiquement les résultats de mes vérifications;
 - o de demander aux gestionnaires de la Ville de s'expliquer sur les résultats de mes vérifications;
 - o de faire des recommandations au conseil sur chacun des sujets.
- Adopter au conseil les politiques de gestion financière suivantes :
 - politique sur l'équilibre budgétaire à court, moyen et long terme;
 - politique de gestion des dépenses;
 - politique sur la constitution de réserves et l'utilisation des surplus accumulés;
 - politique sur la tarification de certains services municipaux.
- Adopter une politique de reddition de comptes et implanter une philosophie de reddition de comptes.
- Demander à l'Administration de produire un document d'analyse de la situation financière de la Ville qui établit un diagnostic lucide, complet et crédible :
 - que l'Administration s'inspire du modèle de reddition de comptes conçu par l'ICCA et adapté pour les gouvernements municipaux québécois;
 - que l'Administration compare Québec par étalonnage avec au moins les villes de Longueuil, Laval et Montréal.



- Demander à l'Administration de produire un rapport de performance sur la prestation des services de la Ville :
 - que l'Administration s'inspire des principes de la FCVI qui visent la production d'une information ciblée et complète.
- Demander à l'Administration de déposer des documents budgétaires qui comprennent une information synthétique et complète sur le budget :
 - que l'Administration suive les meilleures pratiques en la matière proposées par le GFOA.

PARTIE II



VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2006



CHAPITRE

1

Acquisition des équipements informatiques et sécurité du système d'information

Table des matières

	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	25
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	27
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	29
Acquisition des équipements	30
Détermination des besoins	30
Sélection des équipements	33
Téléphones cellulaires	34
Droit d'auteur	36
Prévention	37
Détection	37
Approche	38
Sécurité du système d'information	39
Assises de sécurité	39
Accès aux installations physiques	48
Accès au réseau et aux données	50
Continuité de service	58
Plan et procédures de sauvegarde de l'information	59
Plan de relève et de continuité des affaires	60
Entretien des systèmes	61
Gestion des changements	61
Mise à jour des programmes et supervision	61
Intervention en cas d'urgence	62



	PAGE
Priorité à accorder à mes recommandations	63
ANNEXE A Répartition des équipements par unité administrative	68
ANNEXE B Définition des termes	69

VUE D'ENSEMBLE

1.1 Le système d'information de la Ville de Québec, représenté par l'ensemble des données et des ressources matérielles et logicielles, constitue un patrimoine dont la pérennité doit être assurée et qu'il convient de protéger adéquatement.

1.2 Les solutions d'affaires soutenues par le Service des technologies de l'information et des télécommunications (Service des TIT) mobilisent d'importantes ressources pour appuyer l'administration municipale. Le portrait sommaire de ces ressources se dresse comme suit :

- une équipe de 174 employés et employées réguliers;
- un budget de 20,2 M\$ pour les opérations du Service des TIT dont plus de 50 pour cent réservés à la rémunération;
- un actif informationnel évalué par le Service des TIT à près de 95 M\$: 42 millions en équipements et 53 millions pour différentes applications.

1.3 Dans le cadre de ses activités régulières, le Service des TIT supervise les secteurs de la téléphonie, de la radiocommunication, de l'imprimerie centralisée, de l'audiovisuel et de la photographie. Il assume aussi l'exploitation des centres et des réseaux informatiques et voit au développement ou à la mise à jour des applications soutenant la gestion des différentes unités administratives de la Ville comme celles de l'évaluation, des travaux publics, de la police ou des finances. Dans le but d'arrimer les différentes composantes informatiques héritées de la fusion des municipalités en 2002, le réseau de communication a nécessité diverses transformations pour le rendre davantage performant (Graphique 1).

1.4 Il est à noter que l'information policière jouit d'un environnement de sécurité qui lui est propre. Cet environnement fait l'objet de vérifications particulières de la part du ministère de la Sécurité publique - Centre de renseignements policiers du Québec (CRPQ) - sur le plan de la sécurité.



1.5 Cette architecture complexe de communication et de traitement de l'information exige une uniformisation des équipements et des logiciels pour opérer efficacement. Depuis le début de 2006, le Service des TIT mène une intervention majeure (projet IMAGE) visant à standardiser l'ensemble des infrastructures et services technologiques relatifs aux serveurs, postes de travail, imprimantes, logiciels et applications. Cette uniformisation, dont les coûts estimés totalisent 7,2 M\$, entraîne le remplacement de la plupart des postes de travail d'où l'importance d'adopter des pratiques administratives qui favorisent des investissements judicieux.

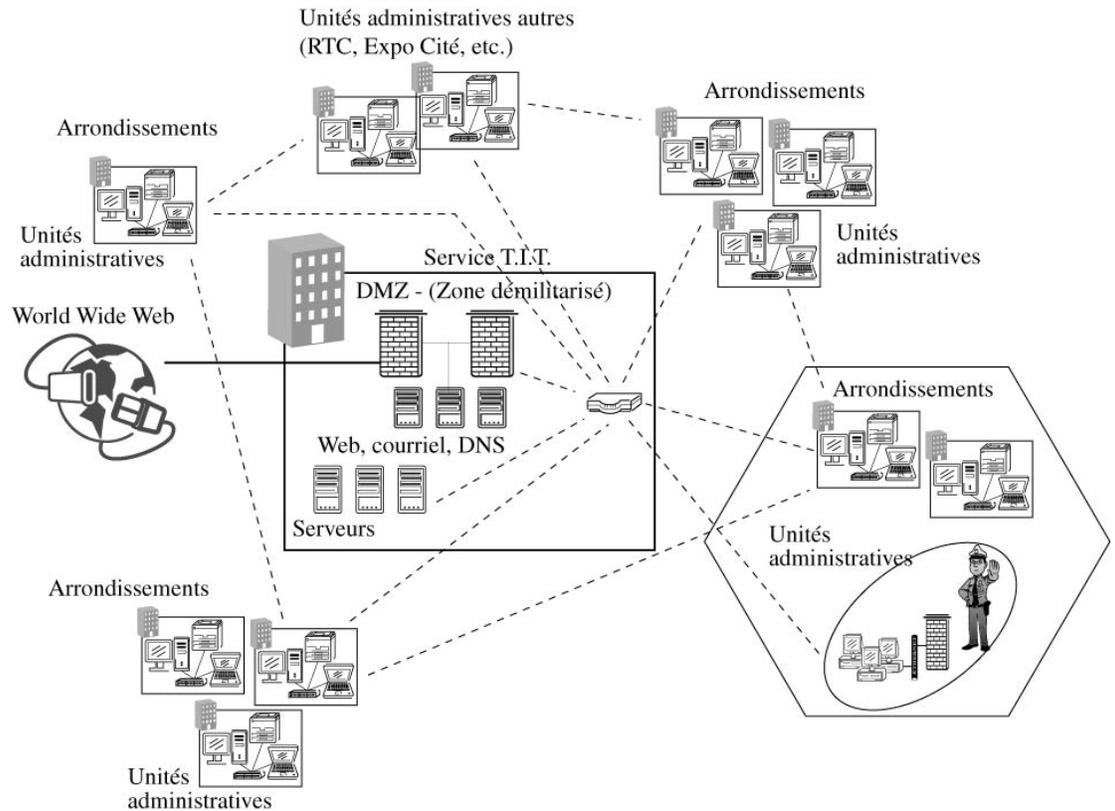
1.6 À terme, cette opération assujettira tous les micro-ordinateurs à une même configuration, empêchera l'installation de logiciels non autorisés et réduira l'assistance technique apportée par le service. La date cible pour concrétiser l'implantation de l'ensemble du projet IMAGE est la fin de 2007. En mars 2007, environ 50 pour cent des postes de travail visés avaient fait l'objet de la normalisation souhaitée.

1.7 Cette normalisation n'élimine pas forcément les menaces qui planent sur la disponibilité, l'intégrité et la confidentialité de l'information numérique et des échanges électroniques. Aussi, le Service des TIT doit-il constamment composer avec des recettes de protection à la fois robustes et raffinées plus particulièrement lorsque les services en ligne et les communications électroniques, dont Internet, sont ou seront davantage mis à profit.



GRAPHIQUE 1

Réseau informatique de la Ville de Québec



OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

1.8 En vertu des dispositions des articles 107.8 et 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), j'ai réalisé un mandat de vérification touchant trois dimensions importantes de la gestion des technologies de l'information.



1.9 Dans un premier temps, compte tenu des investissements stratégiques exigés au chapitre des technologies, j'ai examiné si les processus administratifs entourant l'acquisition d'équipements tels les micro-ordinateurs et les téléphones cellulaires permettent de répondre positivement aux préoccupations suivantes :

- Est-ce que les besoins en bureautique et en téléphonie sont bien circonscrits?
- Acquiert-on des micro-ordinateurs, des serveurs, des logiciels ainsi que des équipements périphériques performants, et ce, au meilleur coût et au moment opportun?

1.10 Dans un deuxième temps, les exigences de la *Loi sur le droit d'auteur* (Lois révisées du Canada, 1985, chapitre C-42) relativement à l'utilisation des logiciels appellent des mesures sévères pour éviter tout dérapage à ce chapitre. La municipalité ne pouvant souffrir d'écarts de conduite dans l'application de la réglementation, j'ai examiné les mécanismes mis de l'avant pour prévenir et repérer, le cas échéant, l'utilisation de logiciels qui contreviendrait aux impératifs dictés par la Loi.

1.11 Enfin, le filet de sécurité entourant le système d'information a retenu mon attention. Considérant sa nécessité tant à l'égard de la continuité des opérations que de la protection des renseignements détenus par la Ville, mon intervention visait notamment à m'assurer que :

- le cadre de gestion soutient les moyens mis en œuvre pour protéger les biens et les données et assurer la continuité de service;
- les mécanismes en place communs à toutes les applications garantissent la disponibilité, l'intégrité et la confidentialité des informations sensibles détenues par la municipalité.

1.12 Mes critères de vérification reposent essentiellement sur de saines pratiques de gestion et sur des cadres de référence reconnus tels COBIT (Control Objectives for Business and Related Technology) qui met l'accent sur les règles de gouvernance en matière de ressource informationnelle, ITIL (Information Technology Infrastructure Library) qui insiste davantage sur les processus et les services en technologie de l'information et la norme ISO 17799 qui fournit les bases pour développer les normes de sécurité et les pratiques de gestion que doit suivre une organisation pour protéger son actif informationnel.

1.13 Mes travaux se sont terminés en mars 2007.



RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

1.14 J'ai noté que les mécanismes administratifs en place sont rigoureux et favorisent l'acquisition d'équipements adéquats, et ce, en réponse à des besoins bien identifiés. Cependant, la qualité du registre d'inventaire des équipements me laisse perplexe : à mon interrogation sur le nombre exact de micro-ordinateurs dont dispose la Ville de Québec, je demeure en attente d'une réponse satisfaisante puisque seuls les micro-ordinateurs assujettis à la configuration IMAGE peuvent être facilement répertoriés. Un projet est en cours pour la tenue à jour efficace des inventaires des actifs technologiques.

1.15 En ce qui concerne le respect du droit d'auteur, la configuration imposée par l'opération IMAGE empêche l'installation de logiciels non autorisés par les autorités. Son implantation est toutefois complétée à 50 pour cent. J'ai également noté que les droits d'utilisation de certains logiciels dont le personnel tire profit au jour le jour ne sont pas acquittés dans tous les cas. Un montant se situant entre 1 et 1,6 M\$ serait requis pour que chaque dispositif soit associé à un droit d'utilisation. Des négociations sont en cours avec la société Microsoft pour régulariser la situation.

1.16 Par ailleurs, ma vérification a fait ressortir que les assises de base à la sécurité informatique sont fragiles. En effet, bien que les systèmes critiques soient identifiés, la catégorisation de l'information numérique détenue et la présence d'une personne responsable pour orchestrer l'ensemble des mesures de sécurité font défaut. Également, certains processus de gestion devraient être améliorés, plus particulièrement celui encadrant la continuité de service.

1.17 Enfin, plusieurs maillons de la chaîne de sécurité méritent d'être renforcés. Outre les accès aux installations physiques qui sont peu contrôlés, je suis préoccupé par le dédoublement partiel de la liste des utilisatrices et utilisateurs dans l'annuaire utilisé. Cette situation affaiblit les contrôles et complique la gestion des accès. Aussi, la porte grande ouverte aux employés et employés les invitant implicitement à accéder à tout ce qui niche sur le Web me laisse songeur considérant les pertes de temps potentielles du personnel. Autant devant la navigation sur Internet que pour les autres activités administratives liées à l'opération des systèmes, il n'y a généralement pas de traces des accès. Hormis les traces des transactions pour certains systèmes, on ne peut exercer une surveillance convenable.

1.18 À la fin du présent rapport, je présente l'ensemble de mes recommandations selon la thématique abordée en accolant à chacune la priorité à y accorder.



Acquisition des équipements

1.19 Les processus administratifs doivent favoriser l'acquisition d'équipements informatiques de qualité répondant aux besoins prioritaires, et ce, au meilleur coût et en temps opportun. Aussi, est-il de première importance que le Service des TIT cerne les besoins du personnel et dispose d'instruments efficaces pour une sélection rigoureuse des équipements et des fournisseurs.

Détermination des besoins

1.20 Afin de poser un geste conséquent, il importe de connaître les réponses aux questions fondamentales suivantes avant de se procurer un équipement informatique :

- de quoi dispose-t-on dans le moment et quel est leur état?
- de quoi a-t-on vraiment besoin dans l'immédiat?
- de quoi aura-t-on besoin dans un horizon plus lointain?

Inventaire

1.21 Pour être en mesure de bien desservir les unités administratives, d'exercer un contrôle des actifs et de gérer efficacement leur remplacement, un inventaire complet à jour des équipements doit être maintenu.

1.22 Un inventaire des serveurs, des micro-ordinateurs et de certaines composantes ou équipements périphériques et réseaux est tenu par le Service des TIT dans un registre. On retrouve également de l'information concernant les micro-ordinateurs dans le cadre des opérations du projet IMAGE. L'annexe A présente, à partir de l'information obtenue, la répartition de certains équipements entre les unités administratives de la Ville.

1.23 Sauf pour les serveurs, on ne peut s'en remettre entièrement à ces sources d'information pour disposer d'un bilan précis de ce que la Ville possède et où les appareils sont localisés.

1.24 Dans le cas du projet IMAGE, les données enregistrées tirent leur origine d'une photo prise au moment de l'installation de la configuration. Cette photo n'est pas mise à jour ultérieurement et ne couvre que les micro-ordinateurs.



1.25 Pour ce qui est du registre de base, l'absence de consignes écrites quant à la nature des éléments à porter à l'inventaire amène un premier ombrage sur son contenu et à son utilité à des fins de contrôle. Ainsi, les pratiques en vigueur font en sorte que les équipements inscrits au registre sont généralement ceux qui détiennent un numéro de série et ceux qui bénéficient d'une garantie. Plus particulièrement, pour les composantes et les équipements périphériques, les critères régissant leur inscription mériteraient une prise de position plus claire puisqu'on y retrace des éléments qui ne méritent pas tous la même attention.

1.26 Par ailleurs, la localisation affichée ne reflète pas toujours la réalité. En effet, la mise à jour du registre repose sur le personnel technique détaché auprès des usagers qui a la tâche de consigner les mouvements qui interviennent subséquentement à l'inscription originale, tel un déplacement d'équipement d'une unité administrative à l'autre. La mise à jour de l'inventaire repose alors essentiellement sur la diligence de ces personnes à inscrire les modifications.

1.27 De plus, la mise à jour du registre n'est pas effectuée correctement lors de la disposition des équipements, plus particulièrement pour les micro-ordinateurs. Qui plus est, il n'est pas possible d'identifier ceux dont on a effectivement disposé puisque l'information disponible n'indique que les quantités. Le registre montre ainsi plusieurs équipements qui n'existent plus sans qu'on puisse s'assurer qu'on en a bel et bien disposé selon les règles établies.

1.28 Enfin, il y a une rupture dans la piste qui permettrait de s'assurer que les équipements acquis sont consignés intégralement au registre d'inventaire. En effet, le lien entre la commande d'achat, les biens livrés et les équipements inscrits au registre n'est pas reconstitué systématiquement. Il est possible de rétablir les ponts mais l'exercice exige des recherches fort laborieuses. J'ai d'ailleurs observé des écarts dans mes tentatives de conciliation entre ces éléments.

*Le personnel
de la Ville
dispose de
combien de
micro-
ordinateurs
exactement?*

1.29 Tous ces écheveaux n'étant pas démêlés, des réponses restent en souffrance à mes questions : de combien de micro-ordinateurs dispose-t-on précisément pour l'ensemble de la Ville? où sont-ils tous localisés? quel est l'âge précis du parc et à quel moment devrait-on procéder au remplacement des équipements compte tenu de leur vie utile?



1.30 La mise en place éventuelle de deux processus ITIL (gestion des incidents et gestion des configurations) actuellement sur les planches à dessin du Service des TIT devrait permettre la tenue à jour des inventaires d'actifs technologiques.

Besoins des unités administratives

1.31 Pour acquérir les bons équipements au moment voulu, il faut être au fait des besoins des utilisatrices et utilisateurs.

Les besoins en équipements sont bien circonscrits

1.32 Le Service des TIT recense régulièrement les besoins de façon rigoureuse. Hormis les besoins précis liés au remplacement des micro-ordinateurs lors de l'opération IMAGE, le Service des TIT a mis en place deux mécanismes qui contribuent à l'identification des besoins des unités administratives utilisatrices.

1.33 Le premier, l'attribution d'enveloppes monétaires annuelles établies sur la base du nombre de postes et de la complexité des opérations de l'unité administrative, vise principalement à pourvoir à des demandes spécifiques. Cet outil de gestion a aussi l'avantage de rehausser d'un cran le sentiment d'imputabilité des utilisatrices et utilisateurs et amène un questionnement quant à la pertinence du besoin manifesté. Ces enveloppes, octroyées depuis 2005 et ajustées subséquemment, font l'objet d'une analyse par le Service des TIT. Sans complexifier indûment cette disposition, il serait intéressant, dans un premier temps, que les gestionnaires effectuent une analyse plus ténue de leurs besoins afin de minimiser leur recours à l'enveloppe attribuée. Cette réflexion devrait être obligatoirement assortie, dans un deuxième temps, de la reconnaissance de leurs efforts en ce sens.

1.34 Le deuxième mécanisme, une entente sur la nature et l'étendue des services à offrir par le Service des TIT, a été instauré pour mieux ajuster l'offre de service à la demande. On y retrouve une plate-forme de base des activités offertes par le Service des TIT qui peut être assortie d'arrangements particuliers comme l'étendue des heures de disponibilité ou encore de réponses à des besoins spécifiques concernant la sécurité.

Une initiative qui pourrait être imitée

1.35 Cette initiative, qui incidemment pourrait être imitée par d'autres services centraux de la Ville, n'a pas connu jusqu'à maintenant le succès escompté avec les unités administratives, du moins sur le plan formel. En effet, seulement six ententes étaient officialisées en 2006 et quatre avaient été présentées à ces unités administratives sur une possibilité de 38. Cette stagnation dans la signature des ententes ne milite pas en faveur de la transparence de la qualité et la quantité de services à rendre d'une part et celles attendues des unités administratives d'autre part.



Perspectives à plus long terme

1.36 Le plan d'affaires de même que le projet IMAGE visant l'uniformisation du parc d'équipements ont largement contribué à matérialiser la réflexion des gestionnaires du Service des TIT sur les perspectives technologiques à long terme et à dicter une direction à suivre qui tienne compte des tendances de l'industrie dans le domaine.

1.37 Seules des discussions restent à tenir à l'égard de la capacité requise de certains micro-ordinateurs (appareils autonomes versus des terminaux légers). Ces discussions sont étroitement liées à la nature et à l'organisation du travail de même qu'à la gestion des licences d'utilisation des logiciels, plus particulièrement pour les applications en bureautique.

Sélection des équipements

1.38 Le processus d'acquisition doit favoriser l'obtention du meilleur prix pour le meilleur équipement disponible et assurer l'impartialité du choix. L'appel d'offres doit en outre présenter des spécifications techniques à la fois précises et non dirigées pour laisser libre cours à la concurrence.

Achat versus location

1.39 Une fois les choix technologiques arrêtés en fonction des besoins et du marché, il convient de déterminer le mode de dotation en équipement : faut-il acheter ou louer? Le Service des TIT n'a pas mené d'études exhaustives sur ce sujet pour aucun des équipements à acquérir qu'il s'agisse des serveurs, des micro-ordinateurs ou encore des imprimantes et photocopieurs.

1.40 Relativement aux micro-ordinateurs et aux serveurs, le service considère que les avantages rattachés à l'achat pur et simple parlent d'eux-mêmes compte tenu des prix négociés sur le marché et du cycle de vie envisagé des appareils.

1.41 En ce qui a trait aux appareils multifonctions (imprimantes, photocopieurs ...), le Service des TIT considère que la location à long terme constitue pour le moment une avenue à privilégier considérant les conditions prévalant sur le marché et l'évolution technologique rapide envisagée dans le domaine.



Processus d'acquisition

1.42 La mécanique administrative doit soutenir l'opération d'acquisition tout en assurant une rigueur dans le choix des fournisseurs.

1.43 J'ai examiné cinq appels d'offres publics lancés au cours des deux dernières années. Le déroulement des opérations m'est apparu rigoureux, conforme aux règles d'application de la Ville et les délais pour leur conclusion acceptables. Je rappelle toutefois que des micro-ordinateurs ont été acquis en marge de ce processus par certaines unités administratives (Rapport au conseil municipal 2005, chapitre 5, paragraphe 5.32).

*Le processus
d'acquisition
favorise les
bons choix
d'équipements
au meilleur
coût*

1.44 En regard du prix, les modalités négociées permettent d'obtenir les équipements au meilleur coût : généralement, un prix plafond assorti d'un escompte est arrêté et la Ville peut utiliser en tout temps le prix le plus bas, soit le prix de liste courant du fournisseur ou le prix plafond.

1.45 Par ailleurs, les spécifications techniques des équipements visés par les cinq appels d'offres examinés sont suffisamment exhaustives et prennent en considération le plan d'affaires, les exigences opérationnelles, l'infrastructure en place et l'évolution des technologies tout en ne restreignant pas la concurrence. Je considère que la Ville suit le courant dans le domaine : elle n'est ni en retard ni en avance sur les technologies associées aux serveurs et aux micro-ordinateurs.

Téléphones cellulaires

1.46 La Ville met à la disposition de son personnel (près de 6 300 personnes occupant des postes réguliers, temporaires et occasionnels) plus de 1 700 téléphones cellulaires et 750 téléavertisseurs (Annexe A) dans le cadre de leur fonction. Il en a coûté en moyenne environ 800 000 dollars au cours des deux dernières années pour ces équipements. Un budget de plus de 900 000 dollars est prévu pour l'année 2007. Le budget et la gestion des différents comptes présentés par les fournisseurs relèvent du Service des TIT.



TABLEAU 1

Coûts relatifs aux téléphones cellulaires et aux téléavertisseurs

Description	2005 \$	2006 \$
Téléphones cellulaires	725 986	693 211
Téléavertisseurs	106 406	68 758
Total	832 392	761 969

1.47 La démonstration de la nécessité de l'équipement repose sur les épaules des gestionnaires des unités administratives. À cet effet, ces derniers disposent d'un formulaire sur lequel ils doivent justifier toute nouvelle demande d'équipement adressée au Service des TIT.

1.48 L'administration des comptes, soit le suivi de la consommation et le paiement aux fournisseurs, est centralisée au Service des TIT. Cette gestion centralisée, incluant les activités de surveillance, tient en partie au fait que les minutes attribuées à chaque appareil sont compilées globalement, ce qui conséquemment procure des économies.

*Il n'y a pas
d'outils pour
mettre en
évidence les
abus*

1.49 Les activités de surveillance sont fondées essentiellement sur la révision d'une personne qui est étrangère aux opérations caractéristiques des unités administratives, d'où le risque d'échapper des situations qui mériteraient remboursements ou des avertissements quant à l'usage du cellulaire (utilisation à des fins personnelles, interurbains). Des vérifications sporadiques de factures précises sont réalisées, mais il n'y a pas d'outils qui mettent en évidence systématiquement les situations qui s'écarteraient d'un profil régulier de consommation et qui permettraient de soumettre ces situations aux gestionnaires imputables.



Recommandations

1.50 Le Service des technologies de l'information et des télécommunications doit :

- formaliser les critères présidant à l'inscription des différents équipements à un registre d'inventaire permettant une vue globale et unique du parc d'équipements informatiques;
- établir une piste de vérification partant de l'acquisition des équipements répertoriés jusqu'à leur disposition;
- instaurer des mécanismes qui assurent la mise à jour de l'inventaire du matériel informatique;
- poursuivre les efforts entrepris pour mieux circonscrire les besoins des différentes unités administratives en peaufinant le mode d'attribution des enveloppes budgétaires et en insistant davantage sur la conclusion des ententes de service;
- procurer systématiquement une information qui permettrait aux gestionnaires responsables de détecter ou questionner des cas qui s'écartent d'un profil régulier de consommation pour les téléphones cellulaires.

Droit d'auteur

1.51 Depuis plusieurs années, la reproduction des logiciels est protégée par la *Loi sur le droit d'auteur* (Lois révisés du Canada, 1985, chapitre C-42). Habituellement, les droits d'auteur sont définis dans la licence d'utilisation du logiciel. Une licence peut accorder le droit d'utiliser un logiciel sur un ou plusieurs dispositifs selon le cas et elle peut être assortie d'une mise à jour ou non des logiciels visés.

1.52 Les façons de faire de même que les outils utilisés pour voir à l'application de la Loi doivent allier économie et efficacité et permettre de prévenir l'utilisation non autorisée de logiciels et, le cas échéant, de détecter ces situations.



Prévention

1.53 Deux publications accessibles au personnel réfèrent au respect de la *Loi sur le droit d'auteur*. D'une part, la politique d'utilisation des technologies de l'information et des télécommunications invite à ne contrevenir à aucune loi lorsqu'on y aborde l'utilisation des installations à des fins personnelles. D'autre part, le guide des bonnes pratiques en matière d'utilisation des technologies, diffusé il y a quelques années déjà, prévient laconiquement qu'il est défendu de pratiquer des activités interdites par les lois dont, entre autres, la *Loi sur le droit d'auteur*.

1.54 Par ailleurs, il n'existe pas d'exigences envers le personnel de la Ville à l'effet de s'engager formellement (engagement signé) à respecter le droit d'auteur, la confidentialité des informations détenues par la Ville ou encore la politique d'utilisation des technologies de l'information. Cette pratique existe à une échelle réduite, soit pour le nouveau personnel du Service des TIT, et ce, depuis 2005 seulement.

*...et vivement
l'implantation
intégrale du
projet IMAGE*

1.55 À l'exemple de ces publications, il y a eu peu d'efforts déterminants pour prévenir l'utilisation de logiciels pour lesquels les droits d'utilisation n'étaient pas obtenus jusqu'à l'avènement de la configuration préconisée des appareils par le projet IMAGE. Avec cette nouvelle configuration, aucun logiciel ne peut être installé sur un ordinateur sans l'autorisation des personnes responsables désignées. Rappelons qu'au moment de ma vérification, près de la moitié des micro-ordinateurs étaient assujettis à cette nouvelle configuration.

Détection

1.56 Aucune action concertée d'envergure n'a été entreprise pour régulariser la situation au cours des deux dernières années, l'avènement de la configuration préconisée par le projet IMAGE étant considérée l'intervention pour ce faire. Des travaux ont été effectués à l'occasion pour détecter les logiciels non autorisés ou pour déceler le non-respect des droits d'utilisation. Lors de ces interventions antérieures à l'implantation du projet IMAGE, l'épuration nécessaire a été apportée ponctuellement.

1.57 Par ailleurs, j'ai cherché à concilier l'ensemble des licences obtenues par la Ville avec le nombre de logiciels utilisés. Malgré que le portrait de la situation d'ensemble soit quelque peu nébuleux quant au nombre de dispositifs en usage, mon examen a révélé que des droits d'utilisation ne sont pas acquittés dans tous les cas où il est requis de le faire.



Des débours se situant entre 1 et 1,6 millions sont requis pour que chaque dispositif soit associé à un droit d'utilisation

1.58 À partir d'un estimé, autant des postes susceptibles de recevoir les logiciels que du nombre de droits effectivement acquittés, je considère que la Ville doit acquérir au moins 2 000 droits d'utilisation autant pour les applications bureautiques que pour les serveurs. Sur la base des données recueillies et de la tarification pertinente des droits d'utilisation, des débours se situant entre 1 et 1,6 millions (selon que l'on souscrit à une assurance ou non) seraient requis pour le plein respect des droits d'utilisation.

1.59 Des négociations avec la société Microsoft et des évaluations sont en cours pour régulariser la situation.

Approche

1.60 Les droits d'utilisation afférents aux différents logiciels indispensables à la réalisation efficace des opérations administratives de la Ville (applications bureautiques, services en ligne, serveurs...) requièrent des déboursements de plusieurs millions de dollars. Afin de minimiser cette substantielle exigence financière, différents scénarios peuvent être envisagés.

1.61 Plus particulièrement pour les applications bureautiques, il y a lieu de réaliser une analyse approfondie mettant en perspective les exigences légales et les besoins des utilisatrices et utilisateurs. À cette occasion, il sera opportun de soupeser les avantages et les inconvénients de différentes solutions qui composeraient avec les avenues suivantes :

- un certain nombre de droits d'utilisation pour des dispositifs qui exigent une autonomie complète;
- un certain nombre de droits d'utilisation pour des terminaux légers (non autonomes) qui puisent à même une banque centrale de droits selon les besoins. Ce choix implique moins de droits que de dispositifs;
- un certain nombre de dispositifs soutenus par des logiciels libres (Open source). Cette option, économique à première vue, signifie l'absence de soutien technique d'une société porteuse et requiert accessoirement plus d'efforts à l'interne.



Recommandations

1.62 Le Service des technologies de l'information et des télécommunications doit :

- insister davantage sur l'importance de respecter le droit d'auteur notamment :
 - par une politique plus explicite à cet égard;
 - par une diffusion de messages plus fréquents et insistants auprès de tout son personnel;
 - en formalisant l'engagement des employées et employés de la Ville qui utilisent des technologies de l'information et qui ont accès à de l'information jugée sensible;
- poursuivre les négociations et les évaluations entreprises pour régulariser la situation relativement au respect des droits d'utilisation des logiciels à la lumière des considérations d'économie et d'efficacité déduites de différents scénarios applicables.

Sécurité du système d'information

1.63 L'information, moteur de l'administration municipale, est exposée à des risques et, lorsque les menaces se concrétisent, les répercussions s'avèrent bien réelles et bouleversantes (perte de crédibilité de la Ville, perturbation des services dispensés à la population, mise en péril de renseignements personnels, paralysie des activités administratives...).

1.64 Pour protéger son actif informationnel contre des menaces potentielles provenant autant de l'intérieur que de l'extérieur de l'organisation municipale, la Ville doit tabler sur de solides assises en sécurité et miser sur des pratiques qui limitent les accès tant aux installations physiques qu'aux systèmes et données.

Assises de sécurité

1.65 Une politique en matière de sécurité informationnelle incarne le premier élément qui canalise les préoccupations des différentes personnes appelées à intervenir et réunit les bonnes pratiques autour d'un tronc commun. Également, la catégorisation de l'information détenue de même que l'identification des systèmes, des données et des infrastructures critiques (le quoi) constituent des prémisses fondamentales à la mise en place des moyens appropriés de protection (le comment).



1.66 Toutes ces composantes d'encadrement ne sauraient prendre racine profondément sans la présence d'une ou d'un responsable pour en faire la promotion et orchestrer l'action.

Responsabilité et coordination des mesures de sécurité

1.67 Pour que la sécurité devienne et demeure une préoccupation de tous les instants, et ce, à tous les niveaux, pour que les mesures administratives et les moyens techniques déployés tissent un filet de protection serré en tout temps, une personne doit porter l'étendard. Cette personne doit notamment être en mesure essentiellement de :

- recommander la politique et les normes de sécurité à instaurer;
- mettre en place un processus continu d'analyse de risques des actifs informationnels;
- mettre en place et gérer un plan de sécurité;
- fournir des conseils sur les incidences éventuelles des menaces existantes et nouvelles;
- surveiller le respect des normes de sécurité adoptées;
- mettre en place un processus efficace afin de gérer les incidents liés à la sécurité des technologies de l'information et veiller à ce que tous s'y conforment;
- promouvoir la sécurité de l'information.

1.68 Actuellement, une partie de ces responsabilités sont partagées par deux gestionnaires du Service des TIT. Ce fractionnement des responsabilités ne favorise guère une vue d'ensemble pas plus que la coordination et l'intégration des mesures de sécurité.

1.69 Au moment de ma vérification, un avis de concours était en préparation pour combler un poste de spécialiste en sécurité informatique. Ce poste relèverait du directeur de la Division de la planification et de l'organisation du Service des TIT. Il s'agit là d'une première démarche fort intéressante qui devrait favoriser une vision intégrée de la sécurité de l'information numérique.



1.70 Cependant, pour une vision globale de la sécurité de l'information indépendamment de son support, un pas reste à franchir soit la création d'une fonction relevant d'un niveau d'autorité hors du Service des TIT. Dans mon rapport 2004 au conseil municipal (Chapitre 4, paragraphe 4.32), je recommandais de créer un organe de concertation pluridisciplinaire relevant de la Direction générale en vue de mettre en œuvre les mesures propres à l'établissement de la gestion intégrée des informations analogiques et numériques. Ma recommandation d'alors demeure d'actualité.

Politique de sécurité

1.71 Une politique de sécurité est composée de stratégies et de directives organisationnelles ayant pour objectif la protection du système d'information de la Ville de Québec. Il est inefficace de vouloir implanter une culture et des procédures de sécurité lorsqu'il n'y a pas de politique adéquate pour harmoniser les mesures et régir l'utilisation de l'information. De plus, cette politique doit être diffusée et connue par quiconque utilise des ressources informationnelles.

1.72 Depuis juin 2005, la Ville s'est dotée d'une politique d'utilisation des technologies de l'information accompagnée d'un guide des bonnes pratiques. Ces documents tracent de grandes lignes à suivre et constituent une bonne première démarche. Ils mériteraient cependant d'être plus étoffés et explicites. Je présente ci-après les éléments à enrichir ou à ajouter eu égard à une politique de sécurité plus consistante.



TABLEAU 2

Constituantes de la politique de sécurité à ajouter ou à bonifier

Thèmes	Politique actuelle de la Ville	
	Adéquate	Ajouter/enrichir
Enjeux		⦿
Vision stratégique de la gestion des risques		⦿
Principes directeurs qui sous-tendent la politique (cueillette des renseignements nominatifs, accès et utilisation des actifs informationnels)		⦿
Objectifs poursuivis	👍	
Domaine d'application (personnel et actif informationnel)	👍	
Obligations et engagements de la municipalité vis-à-vis les citoyens, les citoyennes et partenaires en fonction des lois applicables et des principes de sécurité régissant la protection de son patrimoine		⦿
Cohérence et pérennité des actions de sécurité entre les unités administratives concernées (attribution des responsabilités, mise en œuvre des mesures, suivi...)		⦿
Lignes de conduite du personnel utilisateur de services, des informaticiens, des informaticiennes et des fournisseurs de services (privilèges et obligations)	👍	
Engagement formel du personnel à respecter la politique (code de conduite)		⦿
Engagement et énoncé de principe à l'égard de programmes d'information, de sensibilisation et de formation		⦿
Diffusion des mesures générales de contrôle appliquées relativement aux renseignements nominatifs, personnels et confidentiels, de même que celles entourant l'utilisation de l'Internet, de l'intranet et du courrier électronique		⦿



Catégorisation de l'information

La catégorisation de l'information : un devoir qui reste à accomplir en tenant compte des besoins de disponibilité, d'intégrité, de confidentialité et de son importance stratégique

1.73 Quelle information doit-on protéger exactement? Au prix de quels efforts? Pour être en mesure de répondre convenablement à ces interrogations, il faut d'abord compter sur un inventaire à jour de l'information numérique détenue et voir celle-ci catégorisée eu égard aux exigences de disponibilité, d'intégrité et de confidentialité.

1.74 Ni le Service du greffe et des archives ni celui des TIT n'ont catégorisé formellement l'information détenue tant à l'égard de son besoin de disponibilité, d'intégrité et de confidentialité de même que son importance stratégique, et ce, quel que soit son support (numérique ou papier). Il n'y a pas non plus de registre des autorités qui permettrait de bien identifier le propriétaire des systèmes et des données et de procurer une information détaillée sur ces dernières.

1.75 La connaissance virtuelle de la situation basée sur l'expérience de quelques acteurs dans le domaine ne saurait compenser cette carence.

Identification des systèmes critiques

1.76 Pour être en mesure de réagir rapidement et correctement en cas de problèmes, les systèmes et les infrastructures critiques doivent être identifiés de même que les conséquences néfastes de leur non-disponibilité ou de non-intégrité qui surviendraient.

1.77 Dans un premier bloc, le Service des TIT a étiqueté les systèmes critiques ou désuets en considérant de façon prioritaire leur incidence sur le service aux citoyennes et citoyens. Les systèmes touchant la protection des personnes et des biens (9-1-1, production de l'eau, carte interactive, site web, etc.) sont considérés en priorité. Viennent ensuite ceux liés aux infrastructures (réseau routier, réseau d'égout, etc.) et ceux touchant les autres services (loisirs, bibliothèque, cour municipale).

1.78 Dans un deuxième bloc, l'incidence sur le fonctionnement de l'administration municipale détermine le niveau critique des systèmes (la paie, la comptabilité, le courriel...).

En attente d'une vision globale de l'information traitée

1.79 Une vision globale (architecture des systèmes, architecture technologique) de ce qu'on traite comme information et avec quels équipements serait toutefois nécessaire pour consolider les positions prises.



Analyse de risques

1.80 Parmi les bonnes pratiques reconnues, il y en a une qui fait l'unanimité des spécialistes en sécurité : la nécessité de réaliser périodiquement une analyse de risques des actifs informationnels afin d'identifier les menaces potentielles, les risques et leur impact. Cette analyse de risques contribue directement à l'élaboration d'un plan d'action d'atténuation des risques identifiés, élément qui doit faire partie du plan de sécurité de la Ville.

1.81 L'analyse de risques reste à réaliser par le Service des TIT. Il serait éminemment souhaitable qu'elle fasse désormais partie des activités régulières de sécurité du service.

Vulnérabilité

*Les faiblesses
susceptibles
d'ouvrir la porte
à des accès
illicites, à de la
malveillance, à
de la fraude et
au vol
d'information
ne sont pas
identifiées*

1.82 L'état de la sécurité dépend en grande partie de la connaissance qu'une organisation acquiert et maintient sur la vulnérabilité de ses systèmes informatiques et sur l'efficacité de son dispositif de sécurité. Une évaluation de cette vulnérabilité couronne l'identification des menaces et des risques et permet de tester dans les systèmes la présence de faiblesses précises susceptibles d'ouvrir la porte à des accès illicites, de la malveillance, de la fraude et au vol d'information. Cette intervention ne vise pas à savoir si les points vulnérables repérés pourraient être exploités. Les tests de pénétration ou d'intrusion couvrent cet aspect et devraient également être menés dans un deuxième temps. Ces deux démarches résultent en un plan d'action prévoyant la correction de ces vulnérabilités en fonction de leur niveau de risque, de leur impact, et de l'importance du ou des systèmes touchés.

1.83 Bien qu'un certain nombre de points de vulnérabilité soient connus par les gestionnaires, l'exercice pour les recenser systématiquement n'a pas été réalisé sauf pour ce qui touche les données policières. Le Centre de renseignements policiers du Québec (CRPQ) a effectué à l'été 2006 une analyse des vulnérabilités du côté des systèmes informatiques véhiculant l'information policière. Le Service de police est en attente des résultats découlant de tests d'intrusion réalisés au cours des premiers mois de l'année 2007.



Plan de sécurité

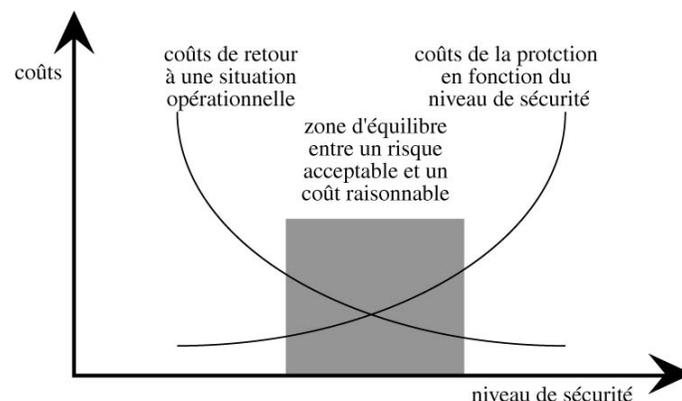
1.84 La planification de la sécurité vise à déterminer les actions juridiques, humaines, organisationnelles et technologiques qu'il faut accomplir sur un horizon donné pour atteindre le niveau de protection désiré.

1.85 Ce plan de sécurité, une question avant tout de bons sens, constitue le prolongement de la politique de sécurité. Un tel plan doit être construit en tenant compte du fait qu'il n'est ni pratique ni rentable d'éliminer systématiquement tous les risques ou toutes les menaces pesant sur les ressources informationnelles.

1.86 Ainsi, les mesures de sécurité préconisées doivent donc tenir compte de la hauteur des pertes que la Ville pourrait subir incluant les coûts intangibles comme la perte de crédibilité de même que les coûts à encourir éventuellement pour un retour à une situation opérationnelle normale. Il y a une zone d'équilibre à établir. Ce devoir reste à réaliser.

GRAPHIQUE 2

Équilibre entre les coûts et le niveau de sécurité





Sensibilisation et formation

1.87 Puisque le facteur humain demeure un impondérable avec lequel il faut constamment composer, la sensibilisation devient un ingrédient important de la sécurité des systèmes informatiques. Tout le personnel devrait connaître la valeur de l'information qu'il traite, les menaces éventuelles et le rôle qu'il joue dans la protection de l'information.

1.88 Associée à cette sensibilisation qui, tout comme l'ouvrage, doit être remis cent fois sur le métier, une formation sur la sécurité de l'information doit être dispensée aux ressources qui assument une responsabilité importante en la matière. Un tel programme devrait prévoir une formation technique en sécurité à l'intention des responsables de la sécurité ainsi que des séances de formation plus générales à l'intention des cadres supérieurs, des gestionnaires et des utilisatrices et utilisateurs.

Les plans de formation et de sensibilisation du personnel se font discrets

1.89 Il n'y a aucun plan de formation particulier concernant la sécurité ni stratégie de sensibilisation du personnel autres que la politique d'utilisation des technologies de l'information et le guide des bonnes pratiques qui, incidemment n'ont fait l'objet d'aucune propagande depuis leur première diffusion en 2005.



Recommandations

1.90 Le Service des technologies de l'information et des télécommunications doit :

- nommer une personne déléguée responsable de la sécurité de l'information numérique relevant du directeur de service afin de faciliter la mise en œuvre et la coordination des mesures de sécurité;
- revoir sa politique d'utilisation des technologies de l'information pour que celle-ci devienne la pièce maîtresse de la sécurité;
- catégoriser l'information numérique eu égard aux exigences de disponibilité, d'intégrité et de confidentialité de concert avec les autres unités administratives concernées par la sensibilité de l'information sur différents supports;
- constituer un registre des autorités pour bien identifier les propriétaires des systèmes et des données;
- catégoriser et mettre à jour annuellement les systèmes selon leur intensité critique;
- implanter un processus d'analyse de risques des actifs informationnels;
- mener régulièrement une évaluation de la sécurité (tests de vulnérabilité et d'intrusion) pour les systèmes les plus critiques ou assortis de risques importants et, au besoin, pour les autres systèmes;
- élaborer un plan de sécurité à la lumière des risques inhérents, des conséquences éventuelles et des coûts à encourir;
- dresser un plan de formation à l'intention des personnes concernées par la sécurité de l'information;
- préparer un plan de sensibilisation à la sécurité et à la protection des renseignements personnels destiné au personnel qui traite l'information détenue par la Ville.

1.91 La Direction générale doit nommer une ou un responsable de la sécurité de l'information à la Ville de Québec afin d'assurer une vision globale et une coordination de la sécurité de l'information indépendamment de son support.



Accès aux installations physiques

1.92 Les accès aux locaux administratifs abritant le personnel du Service des TIT ainsi que ceux hébergeant les serveurs doivent être restreints aux seules personnes qui y travaillent compte tenu des informations sensibles véhiculées et des installations à préserver.

1.93 Pour les locaux administratifs, chaque zone occupée par le personnel du service est accessible par plusieurs points d'entrée. Bien que les accès à ces locaux puissent être contrôlés par un dispositif requérant une carte magnétique d'identification, ce dispositif n'est pas activé pendant les heures régulières de travail. Ce faisant, il est relativement aisé de pénétrer dans les locaux du Service des TIT autant pour le personnel des autres unités administratives que pour des gens de l'externe. Le dispositif de sécurité est toutefois opérationnel en dehors des heures normales d'affaires.

Accès trop permissifs aux salles d'ordinateurs

1.94 Pour les accès aux deux principales salles hébergeant les serveurs (Sainte-Foy et Chauveau), ceux-ci sont restreints aux détenteurs de cartes magnétiques. Il y a lieu cependant de s'interroger sur l'efficacité de la mesure préconisée considérant le grand nombre de cartes émises, notamment pour le personnel de la Gestion des immeubles et celui du Service des TIT (Tableau 3).



TABLEAU 3

Nombre de personnes détenant des cartes d'accès aux salles d'ordinateur

Cartes d'accès émises	Sainte-Foy	Chauveau
Gestion des immeubles	118	126
Service des TIT	74	67
Entrepreneurs	21	16
Visiteuses/Visiteurs	8	18
Autres unités administratives et arrondissements	10	7
Total	231	234

Les opérations impliquant de l'impression ou de la manipulation de papier produisent un surplus de chaleur et de la poussière qui peuvent entraîner une usure prématurée du matériel informatique

1.95 En outre, pour la salle des ordinateurs située dans l'arrondissement de Sainte-Foy - Sillery, en plus des équipements de télécommunications, des serveurs et des unités de sauvegarde des données, celle-ci renferme une imprimante et photocopieur, une console de gestion, du papier et des équipements nécessaires pour traiter le papier continu. Les opérations impliquant de l'impression ou de la manipulation de papier produisent un surplus de chaleur et de la poussière qui peuvent entraîner une usure prématurée du matériel informatique, une corruption des cassettes magnétiques et des unités de sauvegarde en plus d'augmenter les risques d'incendie et le nombre de personnes pouvant accéder à la salle.

Recommandations

1.96 Le Service des technologies de l'information et des télécommunications doit :

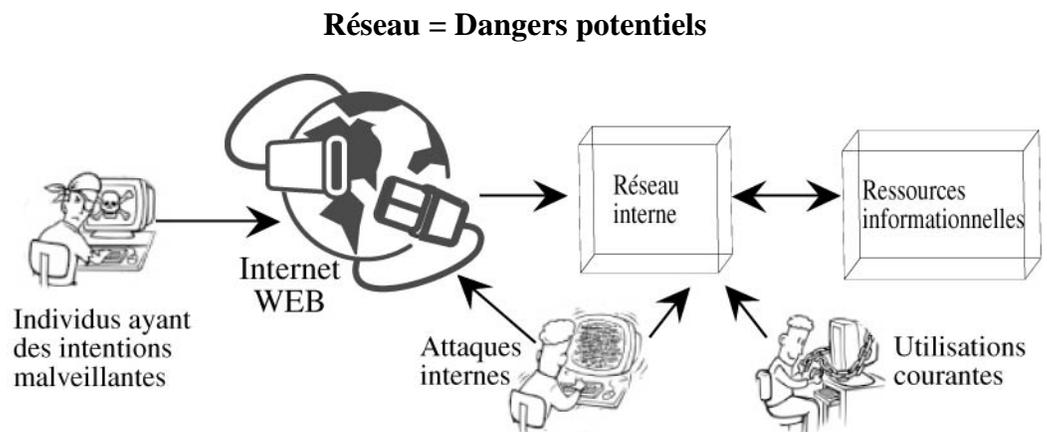
- contrôler les accès à ses locaux administratifs considérant la sensibilité des informations traitées par le personnel;
- restreindre au minimum les accès des personnes aux deux salles abritant les serveurs et autres dispositifs techniques et en exercer un suivi;
- pour la salle située à Sainte-Foy, déplacer les équipements utilisés pour l'impression de même que la console de gestion à l'extérieur de la salle d'ordinateurs.



Accès au réseau et aux données

1.97 De même qu'une chaîne est aussi résistante que le plus faible de ses maillons, une solution de sécurité sera aussi efficace que son point le plus vulnérable. La chaîne de sécurité préconisée doit faire en sorte de prévenir les accès non autorisés et l'usurpation d'identité de même que de contrer les différentes attaques ou dangers qui proviennent autant de l'extérieur que de l'intérieur de l'organisation.

GRAPHIQUE 3



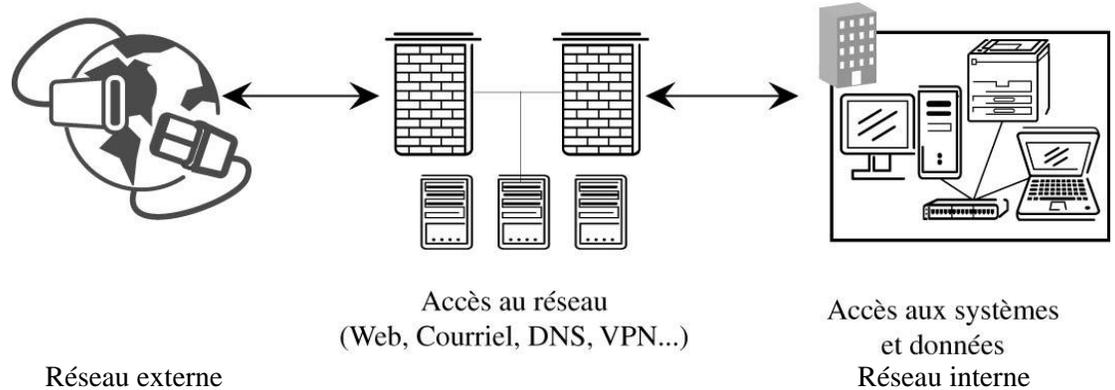
1.98 Différents remparts de sécurité doivent être érigés à des emplacements stratégiques de la route qui conduit à l'information détenue par la Ville. Ainsi, on doit retrouver des postes de contrôle en cascade à différents niveaux :

- au réseau externe;
- au réseau interne incluant les systèmes et les données.



GRAPHIQUE 4

Circulation de l'information

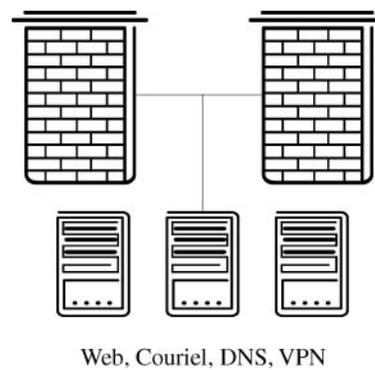


Accès au réseau

1.99 Voyons dans un premier temps les principales composantes qui filtrent la circulation provenant autant de l'intérieur de l'organisation que de l'extérieur.

GRAPHIQUE 5

Composantes de base d'accès au réseau



Ensemble qui regroupe différentes composantes physiques et logicielles qui permet à une utilisatrice ou un utilisateur externe d'effectuer des transactions avec une organisation. On y retrouve notamment des serveurs (lien Internet, courrier...), des pare-feu et des antivirus réseau dans une zone démilitarisée (DMZ).



Pare-feu

1.100 Les pare-feu incarnent les premières guérites à franchir par une utilisatrice ou un utilisateur externe pour éventuellement accéder au réseau interne de la Ville. Le premier pare-feu, le pare-feu périmétrique, donne accès à une zone démilitarisée (Demilitarized Zone - DMZ) qui contient un ou plusieurs services accessibles par Internet tout en interdisant l'accès au réseau interne. Un deuxième pare-feu contrôle les entrées au réseau interne donnant ainsi la possibilité à l'utilisatrice ou l'utilisateur externe d'accéder à certains services et données numériques de la Ville, et ce, dans la limite de ses droits d'accès. En plus de contrôler les accès provenant de l'extérieur, le pare-feu peut également exercer une censure des demandes de sortie provenant de l'intérieur de l'organisation vers d'autres sites accessibles par Internet.

*Le pare-feu :
excellent filtre
pour les
entrées*

1.101 Pour être efficace, le pare-feu doit être le seul canal qui permet les entrées et sorties du réseau interne (pas de modem sur un serveur ou micro-ordinateur pour accéder à l'extérieur sans passer par le pare-feu) et, surtout, il doit être correctement configuré et géré en fonction des objectifs spécifiques de sécurité. Les pare-feu en opération à la Ville filtrent bien les accès externes et sont devenus à la suite de mes observations le seul point d'entrée-sortie du réseau municipal. Ils constituaient au moment de mon rapport une défense fort efficace contre les intrusions illicites compte tenu de la nature des communications actuelles.

*Facile d'accéder à
des sites
pornographiques
et à des sites où
on peut s'adonner
à des jeux de
hasard*

1.102 On ne peut en dire autant cependant des demandes de sortie provenant des employées et employés de la Ville. En fait, le pare-feu s'apparente davantage dans ces circonstances à un gruyère. Il n'y a aucune censure qui est exercée de telle sorte que le personnel a tout le loisir d'accéder à des sites pornographiques et à des sites où on peut s'adonner à des jeux de hasard. Par le même chemin de sortie, il est possible d'importer des films ou de la musique engorgeant ainsi la bande passante qui est l'autoroute sur laquelle circulent toutes les données d'entrée et de sortie de la Ville. Cette porte ouverte entraîne des risques importants : altération de l'image de la Ville et des coûts cachés telles une surcharge de la bande passante et des pertes de temps de travail du personnel.

1.103 Il n'y a pas non plus de surveillance systématique a posteriori des journaux d'utilisation pour détecter les visites des sites scabreux ou non utiles pour des fins de travail. La porte est dès lors grande ouverte au gaspillage de temps productif et à des excursions cybernétiques douteuses qui jetteraient un discrédit sur la Ville.



Zone démilitarisée (DMZ)

1.104 La zone tampon sécurisée (DMZ) de la Ville est meublée de différents équipements et outils qui ont un rôle spécifique à jouer. On y retrouve notamment le serveur Web et celui du courriel.

1.105 L'installation, la configuration et la gestion des composantes de cette zone garantit un filet de sécurité compact compte tenu de la nature des transactions et des communications traitées actuellement. Bien sûr, dans la perspective de transactions en ligne qui occasionnent un plus grand trafic et requièrent une authentification plus forte, le modèle actuel devra être raffermi.

Antivirus réseau et antipollurriel

1.106 Un antivirus est un utilitaire capable de rechercher et d'éliminer les programmes spécifiquement conçus pour endommager ou entraver le fonctionnement normal d'un système. Pour sa part, l'antipollurriel permet d'éliminer les courriels non sollicités. L'antipollurriel agit au niveau du serveur de courriel alors que l'antivirus agit autant au niveau du serveur de courriel qu'au niveau des postes de travail.

1.107 L'antivirus réseau de même que l'antipollurriel détenus par la Ville sont mis à jour systématiquement et de façon continue. La procédure est sécuritaire puisqu'il y a, entre autres, une mise en quarantaine des courriels douteux avant la distribution sur les postes de travail.

Antivirus et antipollurriel efficaces dans une zone qui garantit un filet de sécurité tissé serré

1.108 Sur le plan opérationnel, l'antivirus réseau joue bien son rôle de détection des virus connus et ceux inconnus (blocage heuristique) à partir de leur logique de programmation et, le cas échéant, de leur comportement à l'exécution. Pour sa part, l'antipollurriel neutralise efficacement les courriels inopportuns, qu'il s'agisse de publicité ou de messages infectés par des menaces telles que l'hameçonnage. Une surveillance journalière des journaux est exercée par le personnel.



Courriel

1.109 La plateforme de courrier électronique est distribuée sur plusieurs serveurs et elle est dotée d'un logiciel antivirus et d'un antipollurriel qui jouent bien leur rôle comme je viens de le mentionner. Il n'y a pas de mécanismes d'encryption de données ou de signature électronique mais, compte tenu de l'utilisation actuelle, la situation est acceptable. Soulignons toutefois que la politique de sécurité invite les utilisatrices et utilisateurs à une prudence particulière lorsqu'il s'agit de transmettre des documents contenant des informations personnelles ou lorsqu'il s'agit d'information confidentielle n'ayant pas fait l'objet d'une publication ou d'une diffusion par la Ville.

1.110 Les mécanismes de sécurité (journaux et archivage) ne sont pas actifs pour des raisons de capacité de stockage de l'information de telle sorte qu'il n'est pas possible de suivre la trace d'une mauvaise utilisation du média, de malveillance ou dans le cas d'une fraude.

Incidents de sécurité

1.111 Tout événement ayant pu mettre en péril la sécurité d'un ou de plusieurs actifs informationnels exige une action diligente, posée et logique. Par exemple, une tentative d'intrusion mérite une attention particulière même si les mécanismes en place ont bien joué leur rôle (tentative d'accès à des données nominatives, publication ou vente de liste de noms, ...).

1.112 Le Service des TIT n'a pas de processus bien arrêté qui permette, entre autres, de classifier l'événement et d'en assurer un suivi. La qualité et l'efficacité de l'intervention requise lors d'un incident de sécurité repose exclusivement sur le secteur ou la personne concernée. L'absence d'un processus de gestion des incidents versus la gestion des problèmes courants, des rôles et responsabilités des nombreux intervenants et intervenantes mal circonscrits et l'absence de points de référence quant aux priorités à accorder ne sont pas étrangers à la fragilité de la situation.

1.113 Par ailleurs, le Service des TIT dispose d'un outil de suivi des problèmes à portée très limitée (acquis pour les besoins de l'ancienne Ville de Québec) et il serait souhaitable qu'elle envisage de le remplacer par un outil plus adapté à ses besoins et aligné sur le projet d'implantation du processus de gestion des incidents selon la pratique ITIL. Un appel d'offres est en préparation à cet effet.

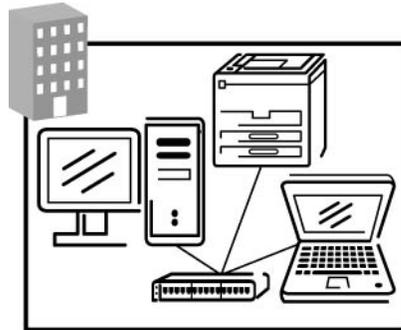


Accès aux systèmes et données

1.114 En plus des filtres qui doivent être présents au palier précédent, on doit retrouver des éléments qui sécurisent le réseau interne.

GRAPHIQUE 6

Composantes du réseau interne



Ensemble d'équipements de réseautique, de serveurs d'applications, de fichiers, de logiciels régissant l'exploitation des serveurs, micro-ordinateurs et autres équipements informatiques intégrés dans un réseau de communication.

Comptes d'utilisatrices et d'utilisateurs

1.115 Pour être en mesure d'identifier avec certitude chaque individu qui accède au réseau interne, il faut un identifiant unique. L'utilisation de comptes propres à chaque utilisatrice et utilisateur et la réduction au minimum de comptes communs constituent de bonnes pratiques de sécurité. L'accès aux différents services est limité au minimum.

1.116 L'infrastructure IMAGE met en pratique les grands principes préconisés à ce chapitre en statuant que les comptes individuels constituent la norme à suivre. Conscient des dangers potentiels des comptes communs pour la sécurité des systèmes informatiques, le Service des TIT exige que les unités administratives justifient leur besoin de ce type de compte dans le cours de leurs opérations. Par exemple, l'utilisation de comptes communs peut être défendable dans le cas des postes de travail dans les salles de formation ou ceux des bibliothèques.

1.117 Cependant, la réalisation du projet IMAGE n'étant pas complétée au moment de la vérification, le Service des TIT doit composer avec un annuaire (Active directory) qui permet l'utilisation d'anciens et de nouveaux comptes utilisateurs.



*La duplication
des annuaires
ouvre la porte à
l'erreur et
complique
inutilement la
gestion des
accès*

1.118 Cet état de fait provient de l'architecture inadéquate de l'ancien annuaire et de l'ancien processus de gestion des droits d'accès. La duplication de comptes ouvre la porte à l'erreur et complique inutilement la gestion des modifications d'accès et des demandes en provenance des utilisatrices et utilisateurs.

1.119 Ainsi, les absences temporaires et les départs de ressources qui exigent des modifications des accès sont une source d'erreurs et les comptes restent actifs trop longtemps après le changement de statut. Également, à l'occasion d'un changement de fonction d'une employée ou d'un employé (mutation, promotion...), elle ou il peut conserver ses anciens droits d'accès à l'application d'origine, allant de quelques semaines à quelques mois avant que quelqu'un ne s'en aperçoive.

1.120 Il est très important que les changements des accès à la suite de départs ou autres mouvements de personnel soient apportés promptement.

1.121 Dans un autre ordre d'idée, l'accès de l'extérieur au réseau de la ville se fait par un réseau sécurisé. Cette façon de communiquer est restreinte à des utilisatrices et utilisateurs bien identifiés. Des contrôles pertinents sont exercés notamment par un journal d'accès.

Mots de passe

1.122 Une gestion des mots de passe exige que la stratégie de composition du mot lui-même soit clairement définie avec un minimum de complexité.

1.123 Pour ce qui est de la stratégie établie pour les comptes d'utilisatrices et d'utilisateurs sous la coupole de la configuration IMAGE, celle-ci est appropriée. Outre le fait que les paramètres soient obligatoirement codés sur caractères alphanumériques et numériques, les mots de passe répondent aux bonnes pratiques reconnues en la matière.

1.124 Toutefois, les exigences à l'égard des mots de passe des utilisatrices et utilisateurs non assujettis à la configuration IMAGE sont peu structurées. Ainsi, pour la moitié d'entre eux une certaine cacophonie existe toujours au chapitre de la composition des paramètres précités.



Séparation des tâches et journalisation

1.125 La séparation des tâches prévalant pour l'attribution et le contrôle des droits d'accès ainsi que le contrôle des accès avec « privilèges » est adéquate et correspond aux bonnes pratiques dans le domaine. Les accès au service de base (réseau interne et courriel) sont orchestrés par les responsables de services et d'arrondissements (RSA) qui doivent suivre un processus formel de demande d'ajout d'utilisatrice ou d'utilisateur qui est approuvée par un gestionnaire. Lorsque le processus est complété, la demande est acheminée à une ou un responsable des TIT qui procède à l'ajout ou à la modification requise.

Les journaux d'accès ne sont pas conservés plus de deux semaines et aucune trace d'audit n'est activée

1.126 Par ailleurs, j'ai observé que les journaux d'accès ne sont pas conservés plus de deux semaines. Aucun journal d'accès ou trace d'audit n'est activé. Les paramètres adoptés sont ceux de base ou ils sont tout simplement inactifs. Il est dès lors impossible de retracer une intervention au-delà des deux dernières semaines. Également, ils ne font l'objet d'aucune analyse particulière.

Accès aux applications

1.127 L'attribution des droits d'accès aux applications doit tenir compte des risques propres à chacune. Ainsi, l'application traitant les données se rapportant à la paie ou celle traitant l'information policière doivent faire l'objet d'une attention plus soutenue pour déterminer qui accède à quoi considérant la nature des informations véhiculées.

1.128 Au moment de ma vérification, l'application en place pour la gestion des ressources humaines et la paie (VIP) faisait l'objet d'une révision en profondeur des accès accordés qui étaient beaucoup trop permissifs.

1.129 Par ailleurs, le processus d'attribution et de modification des accès aux applications mériterait d'être revu. J'ai observé que les modifications administratives et les autorisations d'accès ne sont pas toujours effectuées promptement à la suite de changements dans les responsabilités ou du départ de ressources.



1.130 Actuellement, les RSA reçoivent des demandes d'accès au réseau, les pilotes de systèmes (membres du service propriétaire des données) reçoivent les demandes d'accès aux applications et les chargés de projet du Service des TIT concrétisent les interventions. Eu égard au fait que les RSA possèdent une vue d'ensemble réseau-application, ces derniers sont bien positionnés pour apprécier la pertinence de la demande de l'usager alors que le pilote de système doit multiplier les démarches pour s'assurer de son bien-fondé, ce qui me paraît d'une efficacité relative. Une revue du rôle de chacun est nécessaire pour atteindre une plus grande efficacité administrative tout en assurant une division adéquate des tâches.

Recommandations

1.131 Le Service des technologies de l'information et des télécommunications doit :

- intensifier l'implantation de la configuration IMAGE;
- éliminer les doublons provenant de l'ancien annuaire (Active directory) et finaliser le nettoyage des comptes d'utilisatrices et d'utilisateurs;
- filtrer rigoureusement les demandes de sortie sur le réseau Internet en provenance des employées et employés;
- activer les journaux d'accès et conserver au minimum une année d'information;
- activer les journaux relatifs au courriel et évaluer la possibilité de mettre en place un mécanisme d'archivage pour une période minimale d'un an;
- instaurer un processus bien défini selon ITIL, pour traiter les incidents en sécurité et mettre à jour les outils nécessaires en support;
- revoir le rôle des responsables de services et d'arrondissements, des pilotes de systèmes et des chargées ou chargés de projet afin de favoriser une plus grande efficacité administrative tout en assurant une séparation adéquate des tâches.

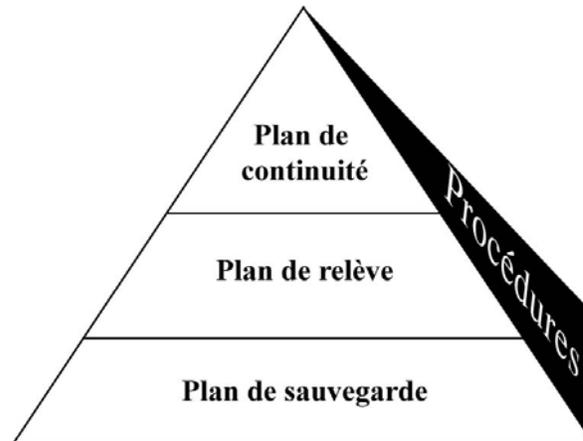
Continuité de service

1.132 Pour assurer la continuité de service, des plans et procédures doivent être élaborés tantôt pour répondre à un usager qui a effacé par erreur des données importantes, tantôt pour réagir à un bris d'équipement plus ou moins prolongé et tantôt pour faire face à un désastre majeur. La complexité de la planification de même que les actions à entreprendre doivent être à la mesure des problèmes potentiels.



GRAPHIQUE 7

Plans requis pour assurer les services administratifs essentiels



Plan et procédures de sauvegarde de l'information

1.133 Pour l'ensemble des données traitées par le Service des TIT, un plan de sauvegarde précisant la fréquence et les données à sauvegarder doit être élaboré. C'est notamment à ce plan que l'on prescrit la mise en sécurité des copies de sécurité dans un autre bâtiment que celui où les données sont traitées. Se raccordant à ce plan, une procédure de sauvegarde doit être précisée pour chaque type de données notamment pour bien positionner le redémarrage des opérations au point de rupture.

1.134 Le plan de sauvegarde, intégré au logiciel utilisé pour effectuer les sauvegardes de données, et les procédures en vigueur assurent la prise de copies aux fréquences voulues de même que la restauration de données à la suite de demandes des utilisatrices et utilisateurs. Également, la délégation d'autorité et les contrôles exercés favorisent le bon déroulement des opérations. Enfin, on a recours à une voûte externe pour l'entreposage des médias contenant les données sauvegardées et la rotation de ces derniers s'inspire des bonnes pratiques dans le domaine.

1.135 Toutefois, les procédures de recouvrement ne couvrent pas tous les scénarios possibles et les tests n'ont pas été réalisés au complet.



Plan de relève et de continuité des affaires

1.136 Pour assurer les services essentiels au fonctionnement de l'administration municipale lorsque des problèmes majeurs sont rencontrés, il faut que les gestionnaires puissent se référer à des lignes de conduite et des procédures qui induisent les mesures d'urgence à enclencher jusqu'au retour à la normale. Ces lignes de conduite sont habituellement regroupées dans un plan de relève informatique pour la partie technologique et dans un plan de continuité des affaires pour l'ensemble des ressources.

1.137 Le plan de relève informatique a donc pour objet de permettre aux systèmes informatiques essentiels de fonctionner pendant une période plus ou moins prolongée.

Le plan de relève et celui de continuité des affaires restent à composer

1.138 Le plan de relève en vigueur au Service des TIT est celui qui prévalait à la Ville de Québec en 2002. Bien que certains éléments puissent encore conduire à quelques actions concrètes, ce plan ne répond plus à la nouvelle réalité. Malgré la désuétude de ce plan, je considère que, en cas de problème réel, la relève informatique est possible puisque plusieurs équipements sont dédoublés tels les serveurs et qu'il est possible de faire des transferts de charge ou d'utiliser des serveurs non affectés directement aux opérations. Toutefois, les gestionnaires seraient alors appelés à improviser ce qui ouvre la porte à un risque de non-disponibilité des services ou de délais dans la remise en production de services.

1.139 En ce qui concerne le plan de continuité des affaires qui en couvre beaucoup plus large que les seules ressources informationnelles, celui-ci est inexistant. Tout reste à prévoir, autant la cellule de gestion de crise que les scénarios possibles en cas de catastrophes ou de tout autre désastre majeur.

Recommandations

1.140 Le Service des technologies de l'information et des télécommunications doit :

- élaborer et valider les différents scénarios de recouvrement pour chacun des serveurs;
- procéder à des tests de recouvrement sur une base régulière;
- élaborer un plan de relève informatique solidement arrimé à l'identification des systèmes critiques;
- entreprendre la mise en place d'un plan de continuité des affaires.



Entretien des systèmes

1.141 Les modifications à la programmation des différents applications, qu'il s'agisse d'une mise à jour ou d'une intervention d'urgence visant à contrer un problème bloquant, doivent être dûment autorisées, supervisées et testées dans un environnement prévu à cette fin. Dans ce contexte, un processus de gestion du changement s'avère un atout important pour bien encadrer les interventions d'importance.

Gestion des changements

1.142 La gestion des changements basée sur le processus ITIL est bien implantée et suivie. Ce processus préconise l'utilisation de méthodes et une démarche bien définie de façon à ce que tout changement, que ce soit au plan des programmes d'application ou des mises à jour des systèmes d'exploitation ou du réseau, soit traité efficacement et rapidement réduisant au minimum les inconvénients se répercutant sur les activités de travail.

1.143 Seuls les changements majeurs ayant un impact sur plus de 50 personnes ou sur plus de deux unités administratives y sont assujettis. Cette prise de position est correcte de façon générale.

Mise à jour des programmes et supervision

1.144 De façon générale, l'accès au langage de programmation informatique (programme source) est limité exclusivement aux spécialistes en développement. Aucune mise en production n'est exécutée par la personne responsable du système. Celle-ci doit faire la demande aux administratrices et administrateurs de la base de données pour la mise en production en accord avec le processus de gestion des changements.

La gestion des changements est bien implantée à l'interne mais ne s'étend pas aux fournisseurs externes de services

1.145 Les environnements de développement, de test et de production, sont des environnements distincts pour les principales applications du Progiciel de gestion intégré Oracle (PGI Oracle) et le système de gestion des ressources humaines et de paie (VIP). Aucune migration de l'environnement de développement / test n'est faite vers la production tant pour le PGI Oracle que pour VIP. Les administrateurs des bases de données n'ont pas accès aux programmes sources.

1.146 Pour VIP dont l'entretien est confié au fournisseur externe, le processus de gestion des changements est appliqué. Un registre des changements apportés est tenu par une personne responsable au Service des TIT.



1.147 Dans le cas de la base de données du PGI Oracle, les modules financiers tels celui de l'inventaire en direct, la demande de paiement et le bureau d'affaires sont également développés et entretenus par une firme externe. Cette firme détient de larges accès et exerce le contrôle directement en production. Cette situation présente un risque potentiel à plusieurs niveaux (accès, intégrité des données, confidentialité, fraude, etc.).

1.148 Pour les autres applications, l'existence d'un environnement test et un de production repose sur leur aspect critique et le nombre d'utilisateurs. Ces applications sont maintenues pour la plupart par des fournisseurs externes qui livrent les mises à niveau et les correctifs au responsable du système. Ce dernier les teste avant de les implanter en production et ce, en harmonie avec le processus de gestion des changements.

Intervention en cas d'urgence

1.149 Pour les situations d'urgence, lorsqu'un problème de type «bloquant» empêche une application d'être opérationnelle ou qu'un bris d'intégrité est possible à la suite du recouvrement opérationnel, la ou le responsable du système coordonne la correction soit avec le groupe de développement soit avec le fournisseur externe.

1.150 Le processus de demande de changements en vigueur est alors mis en mode "URGENCE" de manière à remédier à la situation le plus rapidement possible. Les modifications apportées au système de production laissent des traces qui peuvent être suivies. L'intervention est documentée ultérieurement.

Recommandations

1.151 Le Service des technologies de l'information et des télécommunications doit :

- étendre le processus de gestion des changements aux modules financiers de la base de données du PGI Oracle;
- limiter les accès de la firme externe qui entretient la base de données du PGI Oracle et exercer un suivi systématique de ses interventions;
- exiger que la firme externe responsable de l'entretien de la base de données du PGI Oracle se conforme au processus interne de demande de changements pour l'inventaire en direct, la demande de paiement et le bureau d'affaires.



Priorité à accorder à mes recommandations

1.152 Mes différentes recommandations livrées tout au long de ce rapport n'ont pas toutes le même degré d'urgence quant à l'action à entreprendre. Les postulats suivants m'ont guidé pour reconnaître le caractère de l'action à prendre en regard de mes recommandations.

IMPÉRATIF	Intervention urgente et prioritaire : <ul style="list-style-type: none"> Action qui est une prémisses ou préalable à une autre Activité ou contrôle fondamental Risques très élevés encourus et pressants
NÉCESSAIRE	Action à réaliser dans les meilleurs délais : <ul style="list-style-type: none"> Action subséquente à une action impérative Activité ou contrôle indispensable Risques élevés encourus
MODÉRÉ	Action à accomplir à court et moyen terme : <ul style="list-style-type: none"> Action subséquente à d'autres actions recommandées Mode d'intervention à améliorer Risques modérés encourus

RECOMMANDATION	CARACTÈRE DE L'ACTION À PRENDRE		
	IMPÉRATIF	NÉCESSAIRE	MODÉRÉ

Acquisition des équipements

Formaliser les critères présidant à l'inscription des différents équipements au registre d'inventaire permettant une vue globale et unique du parc d'équipements informatiques			
Établir une piste de vérification partant de l'acquisition des équipements répertoriés jusqu'à leur disposition			
Instaurer des mécanismes qui assurent la mise à jour de l'inventaire du matériel informatique			
Poursuivre les efforts entrepris pour mieux circonscrire les besoins des différentes unités administratives en peaufinant le mode d'attribution des enveloppes budgétaires et en insistant davantage sur la conclusion des ententes de service			
Procurer systématiquement une information qui permettrait aux gestionnaires responsables de détecter ou questionner des cas qui s'écartent d'un profil régulier de consommation pour les téléphones cellulaires			



RECOMMANDATION	CARACTÈRE DE L'ACTION À PRENDRE		
	IMPÉRATIF	NÉCESSAIRE	MODÉRÉ

Droit d'auteur

Insister davantage sur l'importance de respecter le droit d'auteur notamment : <ul style="list-style-type: none"> • par une politique plus explicite à cet égard • par une diffusion plus fréquente et insistante auprès du personnel • en formalisant l'engagement des employées et employés de la Ville qui utilisent des ressources TIT et qui ont accès à de l'information jugée sensible 			
Poursuivre les négociations et les évaluations entreprises pour régulariser la situation relativement au respect des droits d'utilisation des logiciels à la lumière des considérations d'économie et d'efficacité déduites de différents scénarios applicables			

Assises de sécurité

Nommer une personne responsable de la sécurité de l'information afin de faciliter la mise en œuvre et la coordination des mesures de sécurité			
Revoir sa politique d'utilisation des technologies de l'information pour que celle-ci devienne la pièce maîtresse de la sécurité			
Catégoriser l'information numérique eu égard aux exigences de disponibilité, d'intégrité et de confidentialité de concert avec les autres unités administratives concernées par la sensibilité de l'information sur différents supports			
Constituer un registre des autorités pour bien identifier les propriétaires des systèmes et des données			
Catégoriser et mettre à jour annuellement les systèmes selon leur intensité critique			
Implanter un processus d'analyse de risques des actifs informationnels			
Mener régulièrement une évaluation de la sécurité (tests de vulnérabilité et d'intrusion) pour les systèmes les plus critiques ou assortis de risques importants et, au besoin, pour les autres systèmes			



RECOMMANDATION	CARACTÈRE DE L'ACTION À PRENDRE		
	IMPÉRATIF	NÉCESSAIRE	MODÉRÉ

Assises de sécurité (suite)

Élaborer un plan de sécurité à la lumière des risques inhérents, des conséquences éventuelles et des coûts à encourir			
Dresser un plan de formation à l'intention des personnes concernées par la sécurité de l'information			
Préparer un plan de sensibilisation à la sécurité et à la protection des renseignements personnels destiné au personnel qui traite l'information détenue par la Ville			

Accès aux installations physiques

Contrôler les accès à ses locaux administratifs considérant la sensibilité des informations traitées par le personnel			
Restreindre au minimum les accès des personnes aux deux salles abritant les serveurs et autres dispositifs techniques et en exercer un suivi			
Pour la salle située à Sainte-Foy, déplacer les équipements utilisés pour l'impression de même que la console de gestion à l'extérieur de la salle d'ordinateurs			

Accès au réseau et aux données

Intensifier l'implantation de la configuration IMAGE			
Éliminer les doublons provenant de l'ancien annuaire (Active directory) et finaliser le nettoyage des comptes d'utilisatrices et d'utilisateurs			
Filter rigoureusement les demandes de sortie sur le réseau Internet en provenance des employées et employés			
Activer les journaux d'accès et conserver au minimum une année d'information			
Activer les journaux relatifs au courriel et évaluer la possibilité de mettre en place un mécanisme d'archivage pour une période minimale d'un an			
Instaurer un processus bien défini selon ITIL pour traiter les incidents en sécurité et mettre à jour les outils nécessaires en support			



RECOMMANDATION	CARACTÈRE DE L'ACTION À PRENDRE		
	IMPÉRATIF	NÉCESSAIRE	MODÉRÉ

Accès au réseau et aux données (suite)

Revoir le rôle des responsables de services et d'arrondissements, des pilotes de systèmes et des chargées ou chargés de projet afin de favoriser une plus grande efficacité administrative tout en assurant une séparation adéquate des tâches			
--	--	--	--

Continuité de service

Élaborer et valider les différents scénarios de recouvrement pour chacun des serveurs			
Procéder à des tests de recouvrement sur une base régulière			
Élaborer un plan de relève informatique solidement arrimé à l'identification des systèmes critiques			
Entreprendre la mise en place d'un plan de continuité des affaires			

Entretien des systèmes

Étendre le processus de gestion des changements aux modules financiers de la base de données du PGI Oracle			
Limiter les accès de la firme externe qui entretient la base de données du PGI Oracle et exercer un suivi systématique de ses interventions			
Exiger que la firme externe responsable de l'entretien de la base de données du PGI Oracle se conforme au processus interne de demande de changements pour l'inventaire en direct, la demande de paiement et le bureau d'affaires			

DIRECTION GÉNÉRALE

Assises de sécurité

La Direction générale doit nommer une ou un responsable de la sécurité de l'information à la Ville de Québec afin d'assurer une vision globale et une coordination de la sécurité de l'information indépendamment de son support			
--	--	--	--



Commentaires du Service des TIT, en date du 15 juin 2007

Le Service des TIT endosse les différentes recommandations présentées dans le rapport et entend y donner suite ou poursuivre les efforts entrepris. À cette fin, un plan d'action sera élaboré dans les meilleurs délais.

Commentaires de la Direction générale, en date du 22 juin 2007

« La Direction générale a pris connaissance de votre analyse relative à la sécurité du système d'information et de votre recommandation à l'effet de nommer un responsable de la sécurité de l'information à la Ville de Québec afin d'assurer une vision globale et une coordination de la sécurité de l'information indépendamment de son support.

Sur le principe, la Direction générale est d'accord avec le vérificateur général sur l'importance à accorder à la sécurité de l'information. D'ailleurs, le Service des technologies de l'information et des télécommunications investit déjà à chaque année des sommes considérables pour rehausser la sécurité à tous les niveaux. Ce service s'apprête également à transformer un poste d'occasionnel devenu vacant en un poste de professionnel de la sécurité de l'information.

Par ailleurs, compte tenu de l'importance de cette question et de la nécessité d'avoir un regard externe en cette matière, la Direction générale est d'accord avec votre recommandation à l'effet de nommer un responsable de la sécurité de l'information à la Ville de Québec afin d'assurer une vision globale et une coordination de la sécurité de l'information indépendamment de son support. »

ANNEXE A

Répartition des équipements par unité administrative

Unité administrative	Communication		Ordinateurs	
	Cell	Télé	Micro	Poche
Affaires juridiques	9	0	69	1
Aménagement du territoire	32	0	135	4
Approvisionnements	6	0	81	1
Arrondissement de Beauport	32	8	102	5
Arrondissement de Charlesbourg	29	6	164	5
Arrondissement La Cité	40	3	139	5
Arrondissement de la Haute St-Charles	53	10	114	4
Arrondissement de Limoilou	24	4	73	2
Arrondissement de Sainte-Foy-Sillery	57	11	176	2
Arrondissement Laurentien	93	16	256	9
Arrondissement des Rivières	30	5	136	20
Bureau de la sécurité civile	9	3	28	1
Bureau de l'ombudsman	0	0	7	0
Bureau du développement touristique et des grands événements	0	0	10	0
Cabinet de la mairesse et conseillères et conseillers	48	1	85	24
Commissariat aux incendies	4	4	0	0
Commissariat aux relations internationales	6	0	15	3
Communications	9	0	49	2
Culture	8	0	43	5
Développement économique	12	1	54	6
Direction générale et directions adjointes	7	0	35	5
Environnement	47	5	103	0
Évaluation	6	0	108	0
Finances	6	0	120	4
Gestion des immeubles	203	88	235	6
Gestion des équipements motorisés	34	8	56	0
Greffe de la cour municipale	3	1	86	0
Greffe et archives	13	0	72	0
Ingénierie	130	1	204	0
Loisirs, sports et vie communautaire	19	2	107	15
Office du tourisme de Québec	10	0	94	0
Planification et développement organisationnel	9	0	18	6
Police	329	409	593	1
Protection contre les incendies	45	46	114	11
Ressources humaines	7	0	146	2
Société du 400 ^e	0	0	36	0
Technologies de l'information et des télécommunications	142	17	581	21
Travaux publics	191	104	230	0
Vérificateur général	1	0	7	0
Total	1703	753	4681	170

Cell : tél. cellulaire Télé : téléavertisseur Micro : micro-ordinateur (portable et de table) Poche : ordinateur de poche



ANNEXE B

Définition des termes

Actif informationnel : Tout équipement informatique relié ou non au réseau, logiciel, système, donnée ou information utilisée pour l'hébergement, le traitement, la diffusion et l'échange d'information numérique.

Active Directory : Annuaire au sens informatique et technique comprenant tout ce qui touche au réseau comme des imprimantes, des serveurs, des dossiers partagés, le nom des utilisatrices et utilisateurs, etc. Elles ou ils peuvent ainsi trouver facilement des ressources partagées, et l'administration peut contrôler leurs utilisations grâce à des fonctionnalités de distribution, de duplication, de partition et de sécurisation des accès aux ressources répertoriées.

Antivirus : Utilitaire capable de rechercher et d'éliminer les virus informatiques et autres programmes spécifiquement conçus pour endommager ou entraver le fonctionnement normal d'un système.

Application : Ensemble organisé de programmes, de procédures et de règles mis en place pour recueillir, traiter, emmagasiner, communiquer et éliminer l'information dans le but de répondre à un besoin déterminé et de supporter les processus de travail des utilisatrices et utilisateurs.

DMZ (Demilitarized zone - Zone démilitarisée) : Zone tampon qui contient un ou plusieurs services accessibles par Internet tout en interdisant l'accès direct au réseau interne.

Droit d'accès : Autorisation d'utiliser un actif informationnel selon des modalités qui varient en fonction du niveau de privilège accordé.

Droit d'auteur : Droit exclusif que détient un auteur ou son représentant d'exploiter une œuvre pendant une durée déterminée.

Équipement informatique : Tout matériel de lecture, d'emmagasinage, de reproduction, d'impression, de transmission, de réception, et de traitement de l'information et tout matériel de télécommunication incluant les logiciels pour les faire fonctionner.

Hameçonnage : Technique utilisée par les fraudeurs pour obtenir des renseignements personnels dans le but de perpétrer une usurpation d'identité.



Heuristique : Algorithme utilisant des règles pratiques simples et rapides facilitant la recherche de situation anormale de fonctionnement.

Incident de sécurité : Événement ayant pu mettre ou ayant mis en péril la sécurité d'un ou de plusieurs actifs informationnels.

Information numérique : Information dont l'usage n'est possible qu'au moyen de technologies de l'information.

Pare-feu (Firewall) : Dispositif installé entre le réseau externe et le réseau interne constitué de matériel (routeur, serveur) et des logiciels qui permet de protéger le réseau interne contre les accès non autorisés en provenance de l'extérieur, en contrôlant le trafic entrant. Il peut également contrôler le trafic sortant.

Propriétaire de système et des données : Personne, généralement un gestionnaire, imputable des interventions effectuées sur une application (droits d'accès, modifications à la programmation, ...) qui soutient les activités administratives dont il est responsable.

Renseignement de nature confidentielle : Donnée qui ne peut être communiquée ou rendue accessible qu'aux personnes ou autres entités autorisées.

Renseignement personnel ou nominatif : Donnée qui concerne une personne physique et qui permet de l'identifier.

Risque : Possibilité qu'un événement, une action ou une inaction affecte la capacité de l'organisation d'atteindre ses objectifs. Le risque est mesuré selon sa probabilité d'occurrence et les conséquences sur l'organisation.

Routeur : Appareil chargé de rediriger un réseau ou segment de réseau vers un autre.

Système d'information : Ensemble organisé de ressources (matérielles, logicielles, données et procédures) permettant de traiter l'information d'une organisation.

Technologie de l'information : Tout logiciel ou matériel électronique et toute combinaison de ces éléments utilisés pour recueillir, emmagasiner, traiter, communiquer, protéger ou éliminer de l'information numérique.



Virus : Programme conçu pour s'autorépliquer et s'insérer dans un système ou une application informatique afin de causer des dommages nuisibles et néfastes.

Vulnérabilité : Faiblesse quant à la sécurité qui pourrait être exploitée et causer préjudice.

VPN : Réseau virtuel privé qui véhicule les données encryptées d'une utilisatrice ou d'un utilisateur.



CHAPITRE



Palais Montcalm

Table des matières

	PAGE
INTRODUCTION	77
HISTORIQUE DU PROJET	78
Concours d'architecture pour le choix du concept et de la firme d'architectes	79
Financement supplémentaire et embauche des professionnels	80
Appels d'offres pour la réalisation des travaux (lots 1 et 2)	81
Premier appel d'offres pour la réalisation des travaux (lot 3) et dépassement des coûts estimés	81
Second appel d'offres pour la réalisation des travaux (lot 3) et financement supplémentaire	82
OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	84
Concours d'architecture	85
Introduction	85
Constatations	85
Gestion du projet par la Ville	89
Introduction	89
Constatations	89
Embauche et gestion des consultants	91
Introduction	91
Constatations	91
Établissement des échéanciers	95
Constatations	96

INTRODUCTION

2.1 La transformation du Palais Montcalm (« Palais », aussi appelé salle Raoul-Jobin) en Maison de la musique est un important projet de la Ville de Québec (« Ville »). Selon les plans originaux, le projet, annoncé initialement au coût total de 12 M\$, devait débuter en juillet 2002 et se terminer en septembre 2003. En date de ma vérification, ce projet n'était pas complété, son coût était évalué à plus de 22,2 M\$ et était passé d'un projet de rénovation à un projet de transformation majeure.

2.2 J'ai fait une analyse de la gestion de ce projet afin d'en documenter les grandes étapes et de comprendre les causes du dépassement budgétaire et du report des échéances. Les recommandations énoncées ont pour objectif de proposer des améliorations aux approches utilisées à la Ville dans la gestion de ses futurs projets d'envergure.

2.3 Les principaux intervenants concernés par cette vérification sont le Service de l'ingénierie, qui est chargé de la réalisation du projet, et le Service de la culture d'où émane, d'une part, l'enveloppe budgétaire réservée à l'intérieur du programme triennal d'immobilisations et, d'autre part, la supervision des opérations de la Société du Palais Montcalm chargée de la gestion de celui-ci.

2.4 Le présent rapport résume mes constats et recommandations résultant de cette vérification complétée en juillet 2006.

Commentaires du Service de la gestion des immeubles, en date du 12 avril 2007¹

« Il faut éviter de comparer le projet d'origine à 12 M\$ avec le projet d'aujourd'hui à 22,2 M\$.

¹ En date de décembre 2006, la Division « bâtiments et structure » du Service de l'ingénierie a été transférée au Service de la gestion des immeubles sous l'appellation de la Division « réalisation de projets ».



Le projet d'origine conservait l'enveloppe du bâtiment et la salle de spectacles était rénovée sans agrandissement avec certains compromis au niveau acoustique. Plusieurs éléments étaient conservés tels les foyers à tous les étages, les bureaux de la Société du Palais Montcalm, les bureaux des Violons du Roy, le débarcadère, le restaurant, la salle de répétition. Dans la salle, les niveaux de plancher et de la toiture existants étaient conservés. Il n'y avait pas d'excavation en sous-œuvre ni de rehaussement de toiture.

Le projet tel qu'on le connaît aujourd'hui a fait l'objet d'un concours d'architecture. Il est d'une ampleur beaucoup plus grande. La salle de spectacles a été l'objet d'une transformation majeure.

Il y eu agrandissement de l'enveloppe, rehaussement de la toiture et excavation importante dans le roc.

On est passé d'un projet de rénovation sans concours d'architecture à un projet de transformation majeure avec concours d'architecture. »

HISTORIQUE DU PROJET

2.5 En 2002, après diverses études et solutions envisagées, la Ville recommandait la transformation de la salle Raoul-Jobin en salle de concert. En mai 2002, la ministre de la Culture et des Communications du Québec (MCCQ) annonçait une participation de 8 M\$ pour supporter le financement de ce projet d'un budget total de 12 M\$, dont 1,8 M\$ en équipements spécialisés. En juillet de cette même année, le conseil municipal adoptait un règlement d'emprunt (R.V.Q. 131) de 12 M\$ qui indiquait que la date prévue de fin des travaux était en septembre 2003, permettant ainsi de rendre la salle disponible pour une ouverture officielle à l'automne 2003.

Commentaires du Service de la gestion des immeubles, en date du 12 avril 2007

«Compte tenu de l'ampleur restreinte du projet qui en était un essentiellement de rénovation, ce dernier était réalisable à l'intérieur du budget et de l'échéancier prévus. »



Concours d'architecture pour le choix du concept et de la firme d'architectes

2.6 Le 4 juillet 2002, la Ville publie des appels d'offres pour engager les architectes et les ingénieurs qui travailleront sur le projet, tout en sachant que la subvention du MCCQ est assujettie à un concours d'architecture, dont l'objet est de choisir la firme d'architectes qui réalisera le projet. Les firmes participantes doivent proposer des projets qui seront jugés sur la base des critères suivants : clarté du parti architectural², insertion urbaine et impact sur le tissu urbain, organisation fonctionnelle en réponse au programme, qualité des atmosphères et des espaces intérieurs et cohérence du parti architectural avec les exigences techniques.

2.7 Le 10 juillet 2002, la Ville demande à la ministre de se soustraire au concours en invoquant qu'une telle démarche l'empêchera de respecter les échéances prévues. Cette demande étant refusée, la Ville doit annuler le processus d'appel d'offres en cours. L'autorisation de procéder au concours d'architecture est donnée par le comité exécutif de la Ville en septembre 2002 et ledit concours est lancé en octobre 2002.

2.8 Un jury composé majoritairement d'architectes et de personnes représentant la Ville de Québec, du MCCQ, des usagères et usagers du Palais Montcalm et du milieu artistique est mis sur pied afin de sélectionner le projet lauréat. Le jury est appuyé par un comité technique qui a pour mandat d'émettre des commentaires sur les projets soumis, en se concentrant sur les critères non architecturaux, tels que le coût, les difficultés de réalisation et le respect des exigences acoustiques.

2.9 Sur les sept projets soumis, quatre sont retenus pour évaluation par le jury. Le comité technique fait part aux membres du jury de ses interrogations en ce qui concerne le respect des objectifs de coût et d'échéancier, car tous les projets à évaluer dépassent le coût de construction prévu de 10,2 M\$. En janvier 2003, les membres du jury recommandent à la Ville un des projets, dont le coût de construction est estimé par la firme d'architectes lauréate du concours à 13,7 M\$.

² Le parti architectural se définit comme étant la conception d'ensemble d'une œuvre architecturale.



2.10 Le Service de l'ingénierie demande alors à une firme d'entrepreneurs généraux indépendante de procéder à une évaluation sommaire du coût de construction des projets retenus et, sur cette base, réévalue le coût du projet lauréat à 17 M\$.

2.11 Le 21 janvier 2003, le comité exécutif de la Ville prend acte du choix du jury et demande de faire valider les estimations du coût du projet lauréat et de deux autres projets par la Société immobilière du Québec (ci-après « SIQ »). La SIQ transmet son rapport d'évaluation en février 2003 et estime le coût de construction du projet lauréat du concours à 20,3 M\$.

2.12 Le Service de l'ingénierie procède, avec la firme d'architectes, à la révision du projet afin d'en réduire le coût, tout en s'assurant de répondre aux principaux besoins architecturaux et acoustiques. Le MCCQ est informé de cette démarche. En août 2003, certains éléments secondaires du programme architectural sont retirés du projet afin d'en réduire la portée et le coût.

2.13 En se basant sur un nouvel estimé produit par la firme d'architectes lauréate du concours, le Service de l'ingénierie conclut que ces modifications permettront de ramener le coût de construction du projet à 17 M\$.

Commentaires du Service de la gestion des immeubles, en date du 12 avril 2007

« Le projet de la firme lauréate diffère largement du projet d'origine. »

Financement supplémentaire et embauche des professionnels

2.14 En décembre 2003, la ministre du MCCQ annonce un financement supplémentaire pour la rénovation du Palais Montcalm. La convention entre la Ville et le MCCQ n'est toutefois signée qu'en octobre 2004 et le conseil municipal adopte, en novembre 2004, un nouveau règlement d'emprunt (R.V.Q. 226) afin d'augmenter l'emprunt de 12 M\$ à 19 M\$ (incluant 2 M\$ d'équipements).

2.15 En dépit de ce délai, la Ville procède dès l'hiver 2004 à l'embauche des ressources professionnelles responsables de l'architecture (lauréats du concours), des ingénieurs et ingénieures en structure et en génie civil, des ingénieurs et ingénieures en mécanique et en électricité et des spécialistes en acoustique et en scénographie.



Commentaires du Service de la gestion des immeubles, en date du 12 avril 2007

« Les spécialistes de ces firmes : Le Consortium MUSE en architecture (Jacques Plante, St-Gelais Montminy et Bernard et Cloutier), BPR en structure et génie civil, Roche en mécanique électrique, Jaffe Holden et Go Multimedia en acoustique et scénographie possèdent un important bagage d'expérience rattaché à la construction d'ouvrages de même complexité. »

Appels d'offres pour la réalisation des travaux (lots 1 et 2)

2.16 Afin d'accélérer la réalisation des travaux de rénovation, la Ville, sur recommandation de ses consultants, décide de procéder aux appels d'offres en trois lots soit :

- lot 1 : démolition, excavation et fondation;
- lot 2 : structure et enveloppe primaire;
- lot 3 : travaux d'architecture et de mécanique du bâtiment.

2.17 En juillet et novembre 2004, les contrats relatifs aux lots 1 et 2 sont accordés par appels d'offres, pour des coûts totaux de 4,7 M\$. Les soumissions reçues respectent les estimés budgétaires.

Commentaires du Service de la gestion des immeubles, en date du 12 avril 2007

« Il ne s'agit pas seulement de travaux de rénovation tel que prévu dans le projet d'origine mais bien d'une transformation majeure. »

Premier appel d'offres pour la réalisation des travaux (lot 3) et dépassement des coûts estimés

2.18 En décembre 2004, la Ville lance l'appel d'offres pour le lot 3 avec un budget estimé à 10 M\$. La date de dépôt des offres est prévue pour le 14 février 2005. Dix addenda ont été émis durant le processus d'appel d'offres. En conséquence, la date d'ouverture des soumissions est reportée au 5 mai 2005, soit trois mois plus tard que la date prévue initialement.



2.19 Avant l'ouverture des soumissions du lot 3, la Ville et les professionnelles et professionnels qui la conseillent croient toujours que le budget sera respecté. À l'ouverture de celles-ci, la Ville constate que le prix de la plus basse soumission dépasse l'estimation de 4 M\$, faisant passer le coût de construction du projet de 17 M\$ à 21 M\$.

Commentaires du Service de la gestion des immeubles, en date du 12 avril 2007

« Il faut mentionner que les exigences soutenues des autorités pour le respect des échéanciers a forcé l'équipe de gestion à maintenir la date d'appel d'offres.

Les Violons du Roy traversaient une période difficile et tout retard pouvait mettre en péril leur survie.

Le 15 avril 2005, un peu avant l'ouverture des soumissions, l'estimation finale fournie par l'équipe de consultants confirme à la Ville que l'enveloppe budgétaire prévue sera respectée. »

Second appel d'offres pour la réalisation des travaux (lot 3) et financement supplémentaire

2.20 En août 2005, le Service de l'ingénierie recommande au comité exécutif de ne pas donner suite aux propositions reçues et de prévoir, dès septembre, un nouvel appel d'offres avec un coût de construction révisé à 20,2 M\$. En novembre 2005, le conseil municipal approuve un nouveau règlement d'emprunt (R.V.Q. 1019) qui passe ainsi de 19 M\$ à 22,2 M\$ (incluant 2 M\$ pour les équipements). Le règlement prévoit un financement supplémentaire de 1,6 M\$ par le MCCQ et de 1,6 M\$ par la Ville.

2.21 Le tableau de la page suivante résume l'évolution des coûts et des échéances.



Date	Faits saillants	Règlement d'emprunt	Coûts estimés		Date prévue pour terminer les travaux	
			Coûts de construction	Coûts des équipements		
Juillet 2002	Règlement d'emprunt n° 1 (R.V.Q. 131)	12 M\$	10,2 M\$	1,8 M\$	Septembre 2003	
Septembre 2002	Lancement du concours d'architecture		10,2 M\$		Décembre 2003	
Janvier 2003	Estimation du coût du projet lauréat par le Service de l'ingénierie		17 M\$			
Février 2003	Estimation du coût du projet lauréat par la SIQ		20,3 M\$	1,8 M\$	Mars 2006	
Décembre 2003	Nouvel estimé par le Service de l'ingénierie à la suite des modifications proposées		17 M\$			
Octobre 2004	Règlement d'emprunt n° 2 (R.V.Q. 226)	19 M\$	17 M\$	2 M\$		Mars 2006
Juillet et novembre 2004	Ouverture des soumissions pour les lots 1 et 2		17 M\$			
Décembre 2004	Publication de l'appel d'offres pour le lot 3		17 M\$			
Mai 2005	Ouverture des soumissions pour le lot 3		21 M\$			
Août et septembre 2005	2 ^e appel d'offres pour le lot 3		20,2 M\$		Mars 2007	
Novembre 2005	Règlement d'emprunt n° 3 (R.V.Q. 1019)	22,2 M\$				



OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

2.22 En vertu des articles 107.8 et 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), j'ai réalisé un mandat de vérification des activités de planification et de gestion du projet de rénovation du Palais Montcalm réalisées entre juillet 2002 et novembre 2005.

2.23 L'objectif du mandat n'est pas d'évaluer si le projet de transformation du Palais Montcalm était justifié ni d'émettre une conclusion sur le caractère raisonnable ou non des coûts du projet. Le mandat a plutôt pour objectif de faire la lumière sur les raisons ayant entraîné le dépassement des coûts et des échéanciers de rénovation annoncés en 2002 et de proposer des améliorations aux approches de gestion des projets majeurs de construction à la Ville de Québec.

2.24 Afin de documenter et de comprendre les différents faits relatifs à ces travaux de rénovation, nous avons rencontré des membres du comité technique et du jury de sélection, des représentantes et représentants des services des Affaires juridiques, de l'Ingénierie, de la Culture et de la Direction générale de la Ville de Québec ainsi que de la SIQ et du MCCQ.

2.25 La vérification a porté plus particulièrement sur les volets suivants :

- concours d'architecture;
- gestion du projet par la Ville;
- embauche et gestion des consultants;
- établissement des échéanciers.



Concours d'architecture

Introduction

2.26 Le premier estimé du coût du projet, déposé en 2002 au montant de 12 M\$ (dont 1,8 M\$ en équipements), était appuyé par une évaluation réalisée en avril 2000 par une firme d'architectes et d'ingénierie. Cette évaluation était basée sur une esquisse des plans des travaux à réaliser et sur un devis descriptif sommaire (sans préparation d'études techniques détaillées). L'estimation du coût de construction de 10,2 M\$ était basée sur la portée suivante du projet :

- transformation de la salle Raoul-Jobin en salle de concert;
- achèvement de la mise aux normes du bâtiment;
- réaménagement du café-spectacle, de la salle de répétition, des aires d'accueil et des services au public.

Les projets retenus ne respectaient pas le budget initial

2.27 À la suite du concours d'architecture, il s'est avéré que les projets retenus par le jury de sélection comme étant potentiellement intéressants (trois sur quatre) comportaient tous des travaux allant au-delà de ceux décrits au document d'appel d'offres du concours, ce qui peut expliquer que les propositions déposées (13,7 M\$, 12,6 M\$, 10,4 M\$), ne respectaient pas le budget initial de 10,2 M\$ alloué pour le coût de construction.

2.28 Malgré l'évaluation du coût du projet par la SIQ en février 2003 (20,3 M\$) et en accord avec le nouvel estimé produit par la firme d'architectes lauréate du concours à la suite des modifications apportées au projet (17 M\$), la Ville décide d'aller de l'avant et d'adopter, en octobre 2004, un nouveau règlement d'emprunt de 19 M\$ dont 2 M\$ sont consacrés à l'acquisition d'équipements.

Constatations

2.29 La tenue d'un concours d'architecture a eu un impact certain sur les délais et le coût de réalisation du projet de rénovation du Palais Montcalm, comme le démontrent les constats suivants :

- La tenue d'un concours implique que les firmes d'architectes doivent impressionner le jury de sélection en proposant un concept architectural qui se démarque. Dans un tel contexte, si le demandeur souhaite respecter son enveloppe budgétaire, il doit fixer des balises claires en ce sens et les communiquer aux firmes invitées, sans quoi les projets soumis risquent de dépasser les enveloppes budgétaires prévues.



Le respect de l'enveloppe budgétaire n'était pas une variable importante dans le choix du lauréat

Mes travaux de vérification m'ont permis de constater que le devis d'appel d'offres initial du concours d'architecture, publié le 7 octobre 2002, mentionnait que lors de l'évaluation des offres reçues, 30 % des points seraient attribués au critère de la cohérence du parti architectural avec les exigences techniques, et ce, dans le respect du budget. Un addenda, publié le 18 octobre 2002, est venu modifier les critères du processus d'évaluation et le critère relatif au respect du budget a été enlevé. À la suite des entrevues réalisées avec les membres du jury de sélection, il apparaît que le respect de l'enveloppe budgétaire n'était pas une variable importante dans le choix du lauréat du concours. Notons, de plus, que le système de pointage prévu dans l'appel d'offres initial du concours d'architecture n'a pas été complété par le jury de sélection.

La tenue d'un concours d'architecture a occasionné des coûts et des délais supplémentaires

- Il n'est pas possible de savoir précisément quel aurait été le coût de construction du projet sans le concours d'architecture. Néanmoins, mes travaux m'ont permis de constater que le concours a occasionné les coûts supplémentaires suivants :
 - tous les coûts et honoraires rattachés directement au processus de sélection du concours (membres du comité technique et du jury de sélection, conseiller professionnel, quatre firmes d'architectes retenues par le jury de sélection à 35 000 \$ chacune);
 - augmentation du coût de réalisation des travaux, attribuable aux ajouts effectués à la portée du projet par les firmes d'architectes concurrentes;
 - honoraires supplémentaires des architectes, en raison des règlements des concours d'architecture qui stipulent que la négociation des honoraires se fait de gré à gré avec le lauréat du concours. À titre indicatif, les honoraires négociés de gré à gré avec le gagnant du concours étaient supérieurs à ceux soumis par cette firme lors de l'appel d'offres qui avait été publié à l'été 2002, avant la tenue du concours. Une des raisons expliquant ce fait est que les honoraires négociés ont été majorés d'un montant de 175 000 \$ pour tenir compte des conditions exceptionnelles afférentes à l'élaboration des plans et devis.
- Enfin, mes travaux m'ont permis de constater que le concours d'architecture a occasionné des délais supplémentaires importants, liés d'une part aux travaux du jury et, d'autre part, aux diverses étapes nécessaires pour réévaluer l'envergure du projet et pour adopter un nouveau règlement d'emprunt.



Commentaires du Service de la gestion des immeubles, en date du 12 avril 2007

« L'évaluation réalisée en avril 2000 a été le résultat d'un travail d'équipe avec la firme Artec, spécialiste international en acoustique et scénographie pour des salles de musique classique, les ingénieurs Genium pour les spécialités structure, mécanique et électricité et par la firme d'architectes Amyot Bergeron. Un programme de besoins avait été élaboré conjointement par les services de la Culture et de l'Aménagement du territoire avec « l'input » de la firme Artec.

Des balises ont été données dans les documents du concours d'architecture.

Malgré le rapport du comité technique ainsi que les deux évaluations réalisées par des spécialistes en estimations soit la firme Lauréat Pépin inc. et la SIQ, la Ville a choisi d'aller de l'avant avec le projet lauréat dont le coût dépassait l'enveloppe budgétaire de 12 M\$.

Notre décision a été de fondre les deux critères en un seul;

« Clarté du parti architectural » et « Cohérence du parti architectural » pour donner « Clarté et cohérence du parti architectural ». Le nouveau critère fait référence aux exigences du programme que l'on retrouve dans les termes et dont le budget fait partie.

Dans le critère initial « Cohérence du parti architectural », on fait une remarque spécifique sur le respect du budget. Dans la description du nouveau critère, on fait référence à l'ensemble des exigences.

Le critère du budget n'a jamais été enlevé. Il faisait partie intégrante des exigences du programme sans être spécifiquement mis en évidence par rapport aux autres critères. »



Recommandations

2.30 Lorsque la Ville réalise des projets qui sont assujettis à un concours d'architecture, celle-ci doit définir clairement si le coût de réalisation représente un critère important du processus d'évaluation. Dans l'affirmative, les projets soumis par les firmes d'architectes qui dépassent les budgets prévus ne doivent pas être retenus et cette règle doit être énoncée clairement aux soumissionnaires et aux membres du jury de sélection.

2.31 La grille de pointage sur les candidatures reçues doit être complétée systématiquement pour assurer un processus de sélection juste et équitable.

2.32 Enfin, afin d'éviter un processus de négociations qui avantage la firme d'architectes choisie, revoir avec le MCCQ la possibilité de fixer les honoraires des architectes en fonction du budget prévu, et ce, avant la tenue du concours.

Commentaires du Service de la gestion des immeubles, en date du 12 avril 2007

« Les exigences du MCCQ auxquelles est soumise la Ville pour la tenue des concours d'architecture doivent être revues en conséquence. »

La Ville reçoit la recommandation du jury de sélection et le projet de la firme lauréate respecte rarement le budget établi comme exigence rigoureuse dans les documents du concours d'architecture. Par la suite, la Ville travaille avec la firme lauréate pour réduire les coûts du projet tout en conservant le concept propre. Les projets retenus dans d'autres concours d'architecture à travers la province ont régulièrement dépassé les sommes allouées au départ. »



Gestion du projet par la Ville

Introduction

2.33 De par sa nature, le projet de rénovation du Palais Montcalm comportait des risques élevés :

- la Ville tenait pour la première fois un concours d'architecture pour la réalisation d'un de ses projets;
- comme la Ville n'avait pas d'expérience de rénovation de salle de concert et du travail requis pour rencontrer les exigences d'une acoustique de haute qualité et pour installer des équipements scénographiques adaptés, elle devait par conséquent se fier entièrement à ses consultants externes;
- l'emplacement du bâtiment en plein cœur du Vieux-Québec entraînait des défis supplémentaires d'intégration architecturale et d'urbanisme;
- la préservation de la structure existante amenait des difficultés de construction supplémentaires.

Commentaires du Service de la gestion des immeubles, en date du 12 avril 2007

« Dans chacun de ses projets la Ville va chercher les meilleures ressources professionnelles disponibles tout en respectant les processus de sélection en vigueur auxquels elle est soumise. »

Constatations

La décision d'aller de l'avant avec le projet reposait sur une évaluation sommaire des coûts

2.34 La décision initiale de procéder à la rénovation du Palais au coût de 12 M\$ était basée sur une évaluation sommaire des coûts réalisée deux ans plus tôt. Il m'apparaît que la période entre l'estimé et la date d'appel d'offres était plus longue que la normale dans des projets semblables.

2.35 Compte tenu de l'ampleur des travaux à réaliser, de leur complexité et du degré d'expertise requis, la Ville aurait dû considérer d'embaucher une gérante ou un gérant de projet externe qui aurait pu assumer la responsabilité du projet ainsi que la coordination des différents consultants, et jouer un rôle conseil auprès du chargé de projet de la Ville.

2.36 La mise en lots du projet par le Service de l'ingénierie et les consultants, afin de répondre aux courts délais, a entraîné comme conséquence que le coût total de réalisation du projet n'a été connu que lors de l'ouverture des soumissions du dernier lot et que, à ce moment, il était trop tard pour la Ville pour faire marche arrière et revoir la portée du projet.



2.37 Même s'il n'est pas possible de connaître précisément quel aurait été le coût de construction du projet sans la mise en lots, j'ai constaté que cette décision a occasionné les coûts supplémentaires suivants :

- augmentation des honoraires des consultants qui ont dû élaborer des documents d'appels d'offres supplémentaires;
- autres coûts liés directement au retour en appel d'offres pour le lot 3 (voir la section « Embauche et gestion des consultants »).

Recommandations

2.38 Avant de divulguer le coût de réalisation d'un projet, la Ville doit s'assurer qu'une évaluation récente a été effectuée, sur la base d'un concept et de plans suffisamment clairs pour réduire les risques ultérieurs de dépassement budgétaire.

2.39 Pour des projets d'envergure comportant des risques élevés, la Ville doit assigner la charge du projet à une ressource interne ayant géré des projets semblables ou externe qualifiée, dédiée exclusivement au projet et possédant de l'expérience dans le domaine de réalisation de travaux de cette nature.

2.40 Une évaluation des risques du projet doit être effectuée avant d'adopter une stratégie de mise en lots. Les facteurs comme l'expérience des donneurs d'ouvrage dans le domaine de réalisation des travaux, la facilité à coordonner les différents lots entre eux et la responsabilité partagée des entrepreneurs face au projet (puisqu'elle ne repose plus sur un seul intervenant) doivent être considérés dans la prise de décision.

Commentaires du Service de la gestion des immeubles, en date du 12 avril 2007

« La Ville a embauché un ingénieur, avec plus de 15 ans d'expérience dans les secteurs privés et publics, pour superviser spécifiquement ce projet.

Le contexte de travail imposé par les autorités : budget et échéancier ne contenaient aucune marge de manœuvre. Le budget de contingences avait été réduit à sa plus simple expression et les délais pouvaient être uniquement respectés si tout fonctionnait sans aucun obstacle. »



Embauche et gestion des consultants

Introduction

2.41 Pour faciliter la gestion d'un projet, il est primordial de s'assurer que les ententes contractuelles soient claires et influencent positivement la réalisation des travaux par les tiers, et ce, dans le meilleur intérêt de la Ville et des objectifs qu'elle s'est fixés.

2.42 Pour ce projet, la Ville a engagé plusieurs consultants dont la firme d'architectes lauréate du concours d'architecture. Pour ce qui est des ingénieurs et ingénieurs en structure et en génie civil, de celles et ceux en mécanique et en électricité et des ressources professionnelles en acoustique et en scénographie, elles ou ils ont été engagés par la Ville à la suite d'une demande de soumissions publiques.

Constatations

Clauses contractuelles à l'égard du respect des coûts et des échéanciers

2.43 Un contrat de type abrégé a été signé par la Ville avec la firme d'architectes retenue. Même si le *Code civil du Québec* et le *Code de déontologie des architectes* prévoient l'obligation de résultats et de diligence de la part des architectes, il aurait été plus prudent de décrire dans un contrat détaillé l'ensemble des services attendus. En effet, en décrivant précisément les responsabilités de la firme à l'égard des autres consultants ainsi que les conditions rattachées au paiement des honoraires et autres spécificités, l'objet du contrat est exempt d'ambiguïté et sa gestion en est facilitée.

2.44 En ce qui a trait aux firmes d'ingénierie, les plus bas soumissionnaires ont été retenus. Dans leurs offres de service, les deux firmes s'engageaient à préparer des estimations ventilées des coûts de construction permettant la réalisation des travaux dans les délais et les budgets prévus.

***Le non-respect
du programme,
des budgets ou
des délais ne
donne pas lieu à
des clauses de
pénalité***

2.45 Dans aucun des documents contractuels, on ne retrouve de clauses à l'effet que des pénalités seront imposées en cas de non-respect du programme, des budgets ou des délais, ni d'incitatifs à réaliser des économies de coûts et à respecter les échéanciers.



Suivi des activités réalisées par les consultants

2.46 Mes travaux de vérification m'ont permis de constater que la Ville avait maintenu le même coût objectif du projet tout au long des activités de gestion réalisées. Par exemple, dans les comptes rendus de réunions de coordination des professionnels et professionnelles auxquelles assistaient le chargé de projet de la Ville ainsi qu'un représentant du Palais Montcalm, il est clairement communiqué aux consultants que le respect des délais et du budget sont essentiels. Par ailleurs, des estimés de coûts ont été demandés aux consultants tout au long de la période de préparation des plans et devis et le Service de l'ingénierie a soutenu durant tout le processus que le budget et les délais devaient être respectés, en exigeant que les architectes proposent des modifications au projet lorsque les estimés présentés dépassaient le coût objectif de celui-ci.

2.47 Toutefois, les constats suivants démontrent les carences suivantes lors des étapes ayant précédé la réalisation des travaux de construction :

- Appel d'offres émis sur la base d'un devis incomplet

Sur recommandation des consultants qui affirmaient à tort que les devis seraient prêts, la Ville a initié le processus d'appel d'offres pour la réalisation des travaux du lot 3 à la fin décembre 2004, en indiquant dans l'avis d'appel d'offres que les plans et devis seraient disponibles le même jour. La date prévue d'ouverture des soumissions était alors le 14 février 2005. La suite des événements démontre que les documents produits par les consultants à cette date étaient incomplets. En effet, dix addenda ont été émis entre le 27 janvier et le 27 avril 2005, dont six reportaient la date d'ouverture des soumissions qui a finalement eu lieu le 5 mai suivant. Les autres avaient pour but « *de modifier, de corriger ou de compléter les documents contractuels* ». Ce n'est qu'à l'addenda 8, soit le 14 avril 2005, que les plans et devis définitifs ont été finalement publiés.

Le nombre et l'importance des modifications apportées par les addenda ont eu pour effet de retarder la date d'ouverture des soumissions de trois mois et, par conséquent, de reporter la date d'ouverture de la salle. Par ailleurs, l'incertitude créée par les multiples addenda et changements aux plans et aux devis a eu pour impact de faire augmenter les prix soumis par les entrepreneurs et a également entraîné le retrait de fournisseurs dans certaines spécialités.



- Sous-évaluation des coûts des travaux

Le prix de la plus basse proposition pour les travaux du lot 3 dépassait de 4 M\$ le montant estimé par les architectes

En vertu du décret 2402-84 du gouvernement du Québec, l'estimation des coûts est sous la responsabilité des architectes. De cette exigence découle aussi la responsabilité de coordonner l'estimation préparée par les autres professionnelles et professionnels engagés par le propriétaire afin de lui soumettre une estimation complète. Quelques jours avant l'ouverture des soumissions du lot 3, soit le 15 avril 2005, les architectes affirmaient que le budget de 10 M\$ serait respecté. À l'ouverture des soumissions, la Ville constate que le prix de la plus basse proposition est de 14 M\$, soit supérieur de 4 M\$ au montant budgétisé.

En juin 2005, le Service de l'ingénierie a déposé un rapport au comité de gestion de la Direction générale qui expliquait, selon lui, pourquoi les soumissions reçues étaient plus élevées que les estimés des consultants.

Les raisons évoquées se détaillent comme suit :

- augmentation du prix de la construction depuis 2003, non considérée dans l'estimé des consultants (impact évalué à 1 M\$);
- erreurs de calcul;
- oublis de certains éléments architecturaux requis pour les équipements scénographiques;
- sous-évaluation de la complexité de réalisation du projet, notamment sur le plan :
 - o de la manipulation de matériaux pour la maçonnerie et les boiseries devant se faire en grande partie à la main;
 - o de la préservation de la structure existante qui amène des difficultés de construction;
 - o des frais de livraison plus importants étant donné le peu d'espace sur le site pour l'entreposage et pour les appareils élévateurs;
 - o du travail requis pour rencontrer les exigences d'une acoustique de haute qualité.

La sous-évaluation des coûts du lot 3 a engendré des frais supplémentaires du fait qu'il a fallu retourner en appel d'offres.



Ces frais se détaillent comme suit :

- honoraires supplémentaires des ingénieurs ou ingénieures pour la reprise des plans et devis et le retour en appel d'offres (55 750 \$);
- temps de gestion du projet par les ressources de la Ville, qui n'a pu être consacré à d'autres projets (évalué à près de 30 000 \$ par le Service de l'ingénierie);
- dédommagement aux producteurs de spectacles avec qui la Ville avait des ententes contractuelles, afin de compenser le report de la date d'ouverture de la salle (92 000 \$);
- augmentation du coût de construction en raison du report de la date des travaux. En effet, le coût de la construction a augmenté de 4,3 % pour l'année 2005 (environ 287 000 \$).

2.48 À la suite de mon analyse des rapports et autres informations consignées au dossier, le Service de l'ingénierie aurait dû contrôler plus rigoureusement les activités de ses consultants. En effet, étant donné l'envergure, la complexité et le niveau de risque associé à la réalisation des travaux du lot 3 ainsi que l'historique de ce dossier, la Ville aurait dû faire preuve de plus de diligence et de prudence, même si les soumissions des deux premiers lots étaient à l'intérieur des budgets prévus.

Commentaires du Service de la gestion des immeubles, en date du 12 avril 2007

« Le Service de l'ingénierie a tenu sur une base régulière des rencontres de coordination avec l'ensemble des consultants pour s'assurer non seulement du respect du programme de besoins mais aussi du respect du budget et de l'échéancier. Le 16 mars 2005, le Service de l'ingénierie a retenu la firme Génivar Construction pour le suivi administratif et le contrôle des coûts du projet et ainsi ajouter un meilleur contrôle du dossier.

Enfin, un montant forfaitaire a été alloué aux firmes de consultants pour l'optimisation de leurs concepts. »



Recommandations

2.49 La Ville doit évaluer la pertinence et les impacts de recourir à des approches de partage de risques avec ses consultants. Par exemple, les documents contractuels liant la Ville à ses consultants pourraient comporter des clauses de pénalités lors du non-respect du budget et des délais. Ceci implique que l'ensemble des services attendus, les responsabilités et les conditions rattachées au paiement des honoraires doivent être définis précisément, afin qu'il n'existe aucune ambiguïté, de part et d'autre, sur l'objet du contrat.

2.50 Dans la même veine et afin d'inciter les consultants à réaliser les travaux dans le respect du programme établi, du budget initial et des délais impartis, une bonification pourrait être offerte, et ce, en fonction de l'atteinte de ces objectifs.

2.51 La Ville doit mettre en place un processus d'évaluation de ses fournisseurs. Ces évaluations doivent être prises en compte lors de l'analyse de propositions ultérieures et venir pondérer les futures offres de prix reçues.

2.52 Lors de la réalisation de projets de cette envergure, la Ville doit attendre que les plans et les devis soient définitifs avant de publier un appel d'offres.

Commentaires du Service de la gestion des immeubles, en date du 12 avril 2007

« Pour respecter l'échéancier, le Service de l'ingénierie a choisi d'aller en soumission par lots successifs. Cette façon de faire s'était avérée concluante lors de la construction du Centre de foires en 1996-1997, un projet de la même envergure financière. »

Établissement des échéanciers

2.53 Dans tout projet de construction important, l'échéancier de réalisation des travaux a un impact sur les décisions prises en cours de projet et sur son coût de réalisation.



Constatations

Des échéanciers serrés ayant généré des pratiques à risque

2.54 Dès la conception du projet de rénovation du Palais, la Ville s'est imposée des échéanciers serrés, de sorte que la réalisation de certaines étapes du projet a dû se faire très rapidement :

- le règlement d'emprunt de juillet 2002, annonçant la livraison des travaux de rénovation du Palais Montcalm en septembre 2003, a eu comme conséquence le lancement d'un premier appel d'offres pour engager des architectes durant l'été, sans qu'une évaluation des coûts actualisés du projet n'ait été réalisée au préalable. À la suite du concours d'architecture imposé pour avoir droit à une subvention du MCCQ, cet appel d'offres a dû être annulé. Néanmoins, l'échéance de réalisation des travaux n'ayant été augmentée que de trois mois, le concours n'a pas été précédé par une évaluation des coûts actualisés;
- la production des documents du concours d'architecture et le choix des membres du comité technique et du jury de sélection ont dû se faire en deux semaines. Il en a résulté plusieurs addenda au devis initial;
- le comité technique a eu peu de temps pour faire une évaluation approfondie de chaque projet retenu à l'étape 1 du concours, notamment en ce qui a trait à l'évaluation budgétaire des projets déposés;
- la décision de faire réaliser les travaux en trois lots découle du peu de temps imparti pour les exécuter. Les conséquences de cette décision ont été décrites à la section « Gestion du projet par la Ville »;
- la décision par le Service de l'ingénierie de procéder à l'appel d'offres pour le lot 3 avant que les devis et plans soient définitifs et complets découle également du fait qu'on ne voulait pas retarder la date prévue des travaux. Les conséquences de cette décision ont été décrites à la section « Embauche et gestion des consultants ».

Recommandation

2.55 Afin de permettre une planification adéquate des projets et de pouvoir faire face aux situations imprévues en cours de réalisation des travaux, l'échéancier des projets de construction importants doit être établi sur la base d'une évaluation rigoureuse des risques et des impacts qui découleront de ce choix. Cette évaluation doit être discutée avec toutes les parties intéressées au projet, préalablement à la prise de décision finale.



CHAPITRE



Gestion des revenus de la cour municipale

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2006

Table des matières

	PAGE
MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	101
VUE D'ENSEMBLE	101
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	102
Encadrement des activités	103
Suivi des constats d'infraction	103
Mesures de contrôle sur les constats émis manuellement	103
Application de la réglementation	104
Fermeture de dossiers et annulation de constats	105
Suivi des dossiers	107
Comptabilisation des revenus	108
Comptes à recevoir et mauvaises créances	108
Ententes avec d'autres intervenants	109
Remise des amendes perçues concernant les villes défusionnées	110
Perception des amendes	110
Sécurité informatique	113
Contrôle d'accès aux systèmes et aux données	113
Développement d'un système intégré de gestion des dossiers	114
Information de gestion et reddition de comptes	116

MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

3.1 En vertu des dispositions des articles 107.8 et 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), j'ai réalisé un mandat de vérification portant sur la gestion des revenus de la cour municipale de la Ville de Québec.

3.2 Mes travaux ont porté plus particulièrement sur l'encadrement des activités reliées à la gestion des revenus provenant des amendes, le suivi des constats d'infraction, la comptabilisation des revenus, la perception des amendes et la reddition de comptes faite par le greffe de la cour municipale. Les activités visées couvrent l'exercice 2005 et une partie de 2006, soit du 1^{er} janvier au 30 avril. Mes travaux se sont terminés en janvier 2007.

VUE D'ENSEMBLE

3.3 « *Le greffe de la cour municipale de la Ville de Québec constitue l'unité administrative mise en place afin de permettre l'exercice du pouvoir judiciaire sur le territoire de diverses municipalités dans les domaines de compétence de la cour en matières pénale, criminelle et civile* ». ¹

3.4 Le greffe de la cour municipale de la Ville de Québec s'est donné pour mission « *de développer et mettre en place des moyens favorisant l'accès et l'exercice des droits des justiciables auprès du tribunal dans un contexte de service, d'éthique et d'efficience. Il fournit un support adéquat à la magistrature. Il perçoit les amendes et voit à l'exécution des décisions rendues en matières pénale, civile et criminelle. Il reconnaît la collaboration et la valeur de son personnel et contribue à son développement* ». ¹

3.5 La cour municipale de la Ville de Québec est constituée de trois greffes et de trois centres de services situés dans les arrondissements La Cité, Charlesbourg et Sainte-Foy–Sillery.

3.6 La gestion des dossiers de la cour municipale relatifs aux constats d'infraction s'effectue présentement au moyen de deux systèmes informatiques distincts non reliés, soit ceux de Sainte-Foy et de Québec. Ils sont non adaptés à la réalité de la nouvelle Ville. Un autre système est en place à Charlesbourg afin de traiter les dossiers relatifs à l'entente de service avec la M.R.C. de la Jacques-Cartier.

¹ Extrait du plan d'affaires du greffe de la cour municipale de la Ville de Québec 2005-2007



3.7 Le greffe de la cour municipale de Québec a élaboré un plan d'affaires pour les années 2005 à 2007, dans lequel il définit notamment ses orientations stratégiques ainsi qu'un plan d'action. Ce plan identifie les axes d'intervention, les résultats attendus ainsi que des indicateurs de performance. Certains des travaux prévus au plan ont déjà été réalisés.

3.8 Le greffe gère en 2006 un budget de plus de 3,5 M\$, dont près de 3 M\$ pour la gestion de la cour municipale et le solde pour le bureau des juges. Les activités touchant la gestion de la cour municipale requièrent les services de 42 personnes affectées à différentes fonctions.

3.9 En 2005, quelque 160 000 constats ont été émis, particulièrement pour des infractions à la circulation et aux stationnements municipaux (près de 123 000) et au *Code de la sécurité routière* (près de 30 000). Pour la même période, les revenus se sont élevés à 10 733 300 \$. Ceux de 2006 ont totalisé 13 963 900 \$.

3.10 Au 31 décembre 2005, les comptes à recevoir s'élevaient à 10 154 500 \$ et la provision pour mauvaises créances à 7 495 000 \$, soit 73,8 %.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

3.11 La gestion des revenus de la cour municipale est encadrée par des lois, règlements, politiques et directives. L'examen des opérations que j'ai effectué, à partir de sondages, a démontré que les amendes prévues à la réglementation avaient bien été appliquées et que les montants perçus à ce titre ont été déposés intégralement. De même, la reddition de comptes au juge en chef et au ministre de la Justice requise par la *Loi sur les cours municipales* (L.R.Q., chapitre C-72.01) a été effectuée.

3.12 Cependant, les pages qui suivent font état de certains éléments de la gestion des revenus qui pourraient faire l'objet d'améliorations. Elles concernent l'information qui pourrait être transmise aux responsables de l'émission de constats d'infraction à l'égard de la suite numérique des constats manuels, le suivi des dossiers et l'émission de constats de courtoisie et d'avis de sensibilisation. De même, une attention particulière devrait être apportée au suivi du développement du système intégré de gestion des dossiers ainsi qu'aux contrôles d'accès aux systèmes informatiques et aux profils des utilisatrices et utilisateurs.



Encadrement des activités

3.13 La cour municipale de la Ville de Québec exerce sa juridiction dans les matières qui lui sont dévolues par la loi et la réglementation.

3.14 Différentes lois et règlements encadrent les activités, notamment *le Code de procédure pénale*, *le Code de la sécurité routière*, *la Loi sur les cours municipales* et les règlements municipaux en matière de circulation, stationnement, paix et bon ordre. Pour la gestion de ses activités, le greffe de la cour municipale s'est doté de directives et procédures concernant, entre autres, la perception et les encaissements.

Les rôles et les responsabilités du personnel ont été définis

3.15 Par ailleurs, les rôles et les responsabilités du personnel doivent être définis afin d'avoir l'assurance qu'ils sont connus et bien exercés. À cet égard, la direction du greffe de la cour municipale m'a transmis en avril 2007 la documentation concernant la définition des rôles et des responsabilités du personnel.

Suivi des constats d'infraction

Mesures de contrôle sur les constats émis manuellement

3.16 Des mesures de contrôle doivent assurer que tous les constats émis soient traités intégralement par les systèmes informatiques en place.

3.17 Les constats d'infraction peuvent être émis de façon manuelle ou informatique. Pour la période couverte par mon examen, 23,2 % des constats émis l'ont été de façon manuelle, soit 54 356 constats répartis comme suit :

Systèmes informatiques	Constats manuels		Constats informatisés		Total
	Nombre	%	Nombre	%	
Québec	34 042	18,5	149 808	81,5	183 850
Sainte-Foy	20 314	40,4	29 865	59,6	50 179
Total	54 356	23,2	179 673	76,8	234 029

Source : Service des technologies de l'information et des télécommunications.



*Absence de suivi
sur la suite
numérique des
constats manuels*

3.18 Les constats d'infraction émis manuellement sont saisis par le personnel du greffe de la cour municipale, mais il n'y a pas de suivi sur la suite numérique de ces constats. Compte tenu que le greffe de la cour municipale possède déjà l'information à l'égard des numéros de constats manuels manquants, celui-ci aurait avantage à en informer les responsables de l'émission de ces constats. Cette pratique permettrait à ces responsables de s'assurer que tous les constats manuels qui auraient dû être transmis au greffe de la cour municipale ont effectivement été transmis.

Recommandation

3.19 Je recommande au greffe de la cour municipale d'informer les responsables de l'émission des constats d'infraction concernant les manquements à la suite numérique des constats manuels afin que ceux-ci puissent s'assurer que tous les constats manuels devant être transmis au greffe de la cour municipale l'ont été effectivement.

Commentaires de la direction du greffe de la cour municipale, en date du 4 avril 2007

« Il appartient aux poursuivants de s'assurer que les poursuites qu'ils désirent introduire, devant la cour municipale, soient déposées au greffe de la cour. Les procédures ainsi déposées sont par la suite enregistrées aux systèmes informatiques du greffe.

Il devient dès lors possible pour le greffe de transmettre aux poursuivants, qui le demandent, les listes appropriées des procédures déposées. Les villes de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures obtiennent déjà de telles listes. »

Application de la réglementation

*Les amendes et les
frais prévus à la
réglementation ont
été appliqués
correctement*

3.20 Lors de l'émission d'un constat d'infraction, des amendes et des frais sont imposés à quiconque commet une infraction en fonction de différentes réglementations, notamment le *Code de la sécurité routière* et les règlements municipaux. Mon examen, sur la base de sondages, a démontré que les amendes et les frais prévus à la réglementation avaient été appliqués correctement.



3.21 Toutefois, j'ai noté que la tarification appliquée repose parfois sur des règlements municipaux antérieurs à l'avènement de la nouvelle Ville de Québec en 2002, et qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une révision. La direction du greffe de la cour municipale m'a informé en avril 2007 que le Service des affaires juridiques avait déjà entrepris des démarches visant la révision et l'harmonisation de la réglementation.

Fermeture de dossiers et annulation de constats

3.22 Le dossier d'une contrevenante ou d'un contrevenant est considéré fermé lorsque les sommes dues ont été acquittées par le paiement de celles-ci ou, entre autres, par l'exécution de travaux compensatoires. Il peut être aussi fermé parce qu'il y a retrait de procédures par le procureur ou acquittement par le juge. Mon examen m'a permis de m'assurer que les autorisations requises pour la fermeture du dossier de celui ou celle qui a commis une infraction avaient été obtenues.

3.23 Un constat ne fait pas l'objet de procédures devant la cour municipale lorsqu'il s'agit d'un constat de courtoisie ou d'un avis de sensibilisation. Lorsqu'un de ces constats est émis, la contrevenante ou le contrevenant est exempté du paiement de son infraction par celui qui émet le constat. Selon les informations reçues, pour la période sous examen, 4 638 de ces constats ont été émis, soit 819 pour Sainte-Foy (courtoisie) et 3 819 pour Québec (avis de sensibilisation).

3.24 Le comité exécutif, lors de sa séance du 14 mai 2003, a adopté une résolution (CE-2003-1116) pour encadrer l'émission de ces constats. À cette occasion, il avait été résolu, entre autres, que celui-ci :

3.25 « 2^e charge le Service des travaux publics, le Service de police, le Service des technologies de l'information et des communications et le Service des affaires juridiques d'élaborer une directive à l'intention des agents de stationnement et des policiers permettant de délivrer un avis de sensibilisation dans tous les cas où le contrevenant se présente avant que le constat ne soit effectivement délivré ou remis et s'il y a lieu d'apporter aux systèmes informatiques concernés les modifications appropriées ou encore de mettre en place une procédure permettant l'annulation des constats délivrés dans ces circonstances. »

3.26 On n'a pas donné suite à la résolution du comité exécutif d'élaborer une directive afin d'encadrer l'émission de constats de courtoisie et d'avis de sensibilisation.

Absence de directive officielle pour encadrer l'émission des constats de courtoisie et d'avis de sensibilisation



3.27 Lorsqu'un constat est émis à l'égard d'une licence étrangère pour une infraction en matière de stationnement et qu'il n'a pas été acquitté, le système de Sainte-Foy ferme le dossier de la contrevenante ou du contrevenant en le considérant prescrit après un an. Dans le système de Québec, la greffière de la cour municipale autorise cette fermeture 10 jours après l'échéance du paiement du constat. Selon les informations reçues, pour la période couverte par mon examen, 3 676 de ces constats ont été fermés, soit 313 pour Sainte-Foy et 3 363 pour Québec. Je n'ai pas trouvé d'ententes avec d'autres intervenants afin d'améliorer la perception des montants dus à l'égard des constats émis concernant des licences étrangères pour des infractions en matière de stationnement.

Recommandation

3.28 Je recommande à la Direction générale de la Ville de Québec d'élaborer une directive pour encadrer l'émission de constats de courtoisie et d'avis de sensibilisation et ainsi donner suite à la résolution du comité exécutif.

Commentaires de la Direction générale de la Ville de Québec, en date du 23 mai 2007

La Direction générale est d'avis que la résolution CE-2003-1116 adoptée le 14 mai 2003 devrait être abrogée et mentionne que des actions seront entreprises à cette fin.

Recommandations

3.29 Je recommande au greffe de la cour municipale :

- d'harmoniser ses pratiques en ce qui concerne la fermeture du dossier d'une contrevenante ou d'un contrevenant ayant une licence étrangère relativement à une infraction commise en matière de stationnement;
- d'examiner la possibilité de conclure des ententes avec d'autres intervenants, de façon à améliorer la perception des montants dus à l'égard des constats émis concernant des licences étrangères pour des infractions en matière de stationnement.



Commentaires de la direction du greffe de la cour municipale, en date du 4 avril 2007

« Historiquement, et cela bien avant la création de la nouvelle Ville de Québec le 1^{er} janvier 2002, ce type de dossier a toujours été problématique principalement pour deux motifs :

Premièrement, l'absence des coordonnées identifiant le défendeur et deuxièmement, les difficultés liées à l'exécution des jugements hors Québec.

Plusieurs mesures sont présentement en cours et d'autres en préparation :

- a) Un premier système informatique a été modifié en septembre 2006 et le second le sera au cours des prochains mois afin que ces dossiers ne soient plus fermés.*
- b) Trois projets pilotes, un en élaboration, applicable à la fin de l'année 2007, concernera l'exécution hors Québec, dans les provinces canadiennes pour des infractions autres que stationnement. Les deux autres projets pilotes, prévus à l'automne 2008, viseront les infractions commises avec un véhicule automobile hors Québec (Canada et États-Unis). »*

Suivi des dossiers

3.30 Les systèmes informatiques en place permettent de suivre le cheminement du dossier d'une contrevenante ou d'un contrevenant selon les différentes étapes de son évolution. Cependant, le greffe de la cour municipale ne possède pas d'information structurée lui permettant de connaître la situation d'un dossier entre les différentes étapes de procédures prévues.

Les délais dans le traitement d'un dossier peuvent être importants

3.31 Ainsi, j'ai constaté qu'en plusieurs occasions des délais de traitement d'un dossier de contrevenante ou de contrevenant entre différentes étapes de son évolution peuvent être importants sans que l'on puisse clairement les expliquer.

3.32 En plus de l'information consignée aux systèmes informatiques à l'égard d'une personne qui a commis une infraction, le greffe de la cour municipale possède aussi un dossier physique contenant la documentation à l'appui des différentes étapes des procédures. J'ai constaté que ce dossier n'était pas toujours complet et même, dans certains cas, que celui-ci n'a pu m'être fourni par le greffe.



Recommandations

3.33 Je recommande au greffe de la cour municipale :

- d'améliorer l'information lui permettant de suivre le dossier d'une contrevenante ou d'un contrevenant entre les différentes étapes de son traitement afin de limiter, entre autres, les délais de traitement d'un dossier;
- d'améliorer la gestion et la documentation du dossier physique d'une contrevenante ou d'un contrevenant.

Commentaires de la direction du greffe de la cour municipale, en date du 4 avril 2007

« Depuis la création de la nouvelle cour municipale, le 1^{er} janvier 2002, deux méthodes de gestion documentaire, issues des anciennes organisations, subsistent au greffe de la cour municipale et la mise en place des centres de services où la population peut effectuer des transactions et déposer des procédures rend plus complexe la gestion du papier. »

Nous sommes actuellement en révision de nos processus d'affaires et la gestion documentaire occupe une part importante de nos préoccupations. En collaboration avec le Service des technologies de l'information et des télécommunications, le remplacement du dossier physique papier par un dossier numérique a été identifié comme étant la première mesure de modernisation des applications informatisées du greffe de la cour municipale. La mise en place de cette solution devrait être réalisée vers la fin de l'année 2007. »

Comptabilisation des revenus

Comptes à recevoir et mauvaises créances

3.34 Les comptes à recevoir concernant les revenus de la cour municipale s'élevaient à 10 154 500 \$ au 31 décembre 2005 et une provision pour mauvaises créances de 7 495 000 \$ avait été prise à leur égard. Depuis la création de la nouvelle Ville de Québec, celle-ci ne peut plus radier de créances. La *Loi sur les cités et villes* n'accorde pas à la Ville de Québec le pouvoir de supprimer toute créance lorsque celle-ci est d'avis que sa perception est impossible.



La provision pour mauvaises créances est basée sur des méthodes de calcul utilisées avant la fusion des villes en 2002

3.35 L'établissement de la provision pour mauvaises créances ne repose pas sur une analyse des créances à recevoir. Elle est plutôt basée sur des méthodes de calcul utilisées avant la fusion des villes en 2002. Ces méthodes diffèrent à la cour municipale de Sainte-Foy et à celle de Québec. Ainsi, au 31 décembre 2005, 100 % des créances à recevoir de l'exercice 2002 de ces deux systèmes ont été considérées comme mauvaises créances. Pour ce qui est des créances des exercices 2003, 2004 et 2005, la cour municipale de Sainte-Foy prend comme hypothèse que 5 % de la valeur à l'émission des amendes et des frais des constats durant ces trois exercices seront des mauvaises créances alors que la cour de Québec suppose que 75 % des comptes à recevoir de cette même période seront des mauvaises créances.

Recommandation

3.36 Je recommande au greffe de la cour municipale de Québec de prévoir, à l'occasion de la mise en place de son nouveau système intégré de gestion des dossiers, une méthode permettant d'établir la provision pour mauvaises créances à partir d'une analyse des comptes à recevoir.

Commentaires de la direction du greffe de la cour municipale, en date du 4 avril 2007

« La révision des méthodes d'établissement des sommes non recouvrables s'impose et la mise en place d'un nouveau système de gestion informatisé constitue la meilleure opportunité de révision en profondeur. »

Ententes avec d'autres intervenants

3.37 Dans le cadre de la gestion de ses activités, le greffe de la cour municipale doit conclure des ententes avec des partenaires, notamment avec la Société de l'assurance automobile du Québec et pour les services offerts aux municipalités qu'elle dessert sur le territoire de la M.R.C. de la Jacques-Cartier.

3.38 L'entente entre la Ville de Québec et la Société de l'assurance automobile du Québec, concernant la communication de renseignements, a été approuvée par le conseil municipal en août 2005 (CV-2005-0943). Cette entente prévoit notamment les frais que l'une ou l'autre des parties doit assumer lorsqu'il y a échange d'information.



3.39 Également, la cour municipale de Québec traite depuis 2002 les dossiers de la M.R.C. de la Jacques-Cartier. Les dispositions qui régissent cette activité résultent d'une entente intervenue en 1995. Lors de la fusion des villes en 2002, la nouvelle cour municipale de la Ville de Québec a succédé aux droits et obligations que détenaient les anciennes cours municipales. Selon cette entente, qui date de plusieurs années, une tarification est prévue pour le traitement d'un dossier. Celle-ci est ajustée le 1^{er} janvier de chaque année selon l'indice des prix à la consommation.

Fin des ententes avec la M.R.C. de la Jacques-Cartier et des municipalités qui la composent

3.40 La M.R.C. de la Jacques-Cartier ainsi que les municipalités qui la composent ont adopté en début de 2007 des règlements afin de se retirer de la cour municipale de la Ville de Québec. Selon les renseignements obtenus de la direction du greffe en avril 2007, ces retraits devraient être effectifs au cours des prochains mois.

Remise des amendes perçues concernant les villes défusionnées

3.41 Depuis le 1^{er} janvier 2006, les villes de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures ne font plus partie de la Ville de Québec, mais la gestion des constats émis par le personnel de la Ville sur leur territoire est effectuée par l'entremise du système informatique du Centre de services de Sainte-Foy. Selon la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* (2004, chapitre 29), la remise des amendes perçues, excluant les frais, doit être effectuée à ces villes défusionnées.

Les remises aux villes défusionnées ont débuté en février 2007

3.42 En décembre 2006, selon les informations reçues, ces remises totalisaient 47 800 \$ pour L'Ancienne-Lorette et 35 500 \$ pour Saint-Augustin-de-Desmaures. La direction du greffe de la cour municipale de Québec m'a informé en avril 2007 que les remises aux villes défusionnées avaient débuté en février 2007. Je n'ai toutefois pas trouvé de documentation concernant les modalités convenues à l'égard de ces remises.

Perception des amendes

3.43 Lorsqu'une personne reçoit un billet d'infraction, elle est tenue, selon les dispositions du *Code de procédure pénale*, dans les 30 jours de la signification du constat, d'enregistrer un plaidoyer de non-culpabilité ou de culpabilité. Dans ce dernier cas, le paiement dû doit être acquitté à un des points de service déterminé par le greffe de la cour municipale, selon différentes modalités de paiement. Je me suis assuré, sur la base de sondages, que les encaissements reçus avaient bien été comptabilisés.

Manque de documentation à l'appui de la pratique du rappel administratif

3.44 Après l'échéance de 30 jours de la signification d'un constat, le greffe de la cour municipale effectue un rappel administratif à la contrevenante ou au contrevenant pouvant aller jusqu'à 30 jours avant d'entreprendre d'autres procédures. Je n'ai toutefois pas trouvé de documentation légale sur laquelle s'appuie cette pratique.

3.45 Cependant, avec l'adoption en 2005 de la *Loi modifiant le Code de procédure pénale et la Loi sur les tribunaux judiciaires* (2005, chapitre 27), un avis du poursuivant, lorsqu'il s'agit d'une infraction en matière de stationnement, doit maintenant être émis à celui ou celle qui a commis une infraction, sans que l'expédition de cet avis ne modifie le délai de 30 jours prévu pour l'enregistrement d'un plaidoyer.

3.46 En cas de non-paiement du constat par la contrevenante ou le contrevenant, des procédures sont entreprises devant la cour municipale. Après la décision du Tribunal, une perceptrice ou un percepteur des amendes, désigné par le ministère de la Justice du Québec, a la responsabilité d'assurer l'exécution des jugements relatifs au paiement des amendes et de déterminer les modalités de paiement.

3.47 Depuis octobre 2005, une directive interne de la direction du greffe de la cour municipale permet, avant l'intervention de la perceptrice ou du percepteur, au personnel répondant aux comptoirs d'accueil de la cour municipale, sous certaines conditions, de proposer un délai additionnel de paiement dans un dossier de matière pénale. Dépendamment du montant en cause, ce délai additionnel ne doit pas dépasser 90 jours. Il est accordé verbalement, sans engagement écrit de la part de la contrevenante ou du contrevenant, et consigné au système informatique. Cependant, lorsqu'une entente de paiement est effectuée par la perceptrice ou le percepteur des amendes de qui relève la responsabilité de permettre à la contrevenante ou au contrevenant d'échelonner ses paiements, il y a un engagement écrit de sa part.

3.48 La perceptrice ou le percepteur des amendes a d'ailleurs beaucoup de latitude pour récupérer les sommes dues par une contrevenante ou un contrevenant. Ainsi, selon la situation financière de celle-ci ou de celui-ci, il pourra y avoir un délai de paiement, une entente de paiement, des travaux compensatoires, la saisie des biens, etc.



***Pas d'assurance
d'un suivi
rigoureux des
ententes de
paiement et
de travaux
compensatoires
non respectées***

3.49 Cependant, je n'ai pas l'assurance qu'un suivi rigoureux des ententes de paiement et de travaux compensatoires non respectées est effectué. Ainsi, j'ai constaté que les ententes de paiement ne sont pas toujours respectées et il peut prendre un certain temps avant que d'autres procédures soient alors entreprises. Lorsqu'il y a des travaux compensatoires, la perceptrice ou le perceuteur des amendes doit évaluer la situation financière de la contrevenante ou du contrevenant avant d'approuver son admissibilité à de tels travaux. Les dossiers examinés ne contiennent pas toujours la preuve qu'une telle évaluation a été dûment complétée.

Recommandations

3.50 Je recommande au greffe de la cour municipale de :

- s'assurer que les délais accordés pour enregistrer un plaidoyer et pour le paiement des sommes dues avant de transmettre le dossier à la perceptrice ou au perceuteur des amendes sont des pratiques conformes à la réglementation du Québec;
- s'assurer qu'un suivi plus rigoureux est effectué lorsqu'il y a des ententes de paiement non respectées;
- mieux documenter le dossier de la contrevenante ou du contrevenant lorsque la perceptrice ou le perceuteur des amendes évalue la situation financière lors de travaux compensatoires.

Commentaires de la direction du greffe de la cour municipale, en date du 4 avril 2007

« Les dispositions du projet de loi 105, Loi modifiant le Code de procédure pénale et la Loi sur les tribunaux judiciaires, sont entrées en vigueur le 2 octobre 2006. Une disposition de cette loi introduit l'envoi d'un avis par le poursuivant pour certaines infractions, dont celles en matière de stationnement.

Le greffe de la cour municipale s'est assuré d'harmoniser les dispositions contenues au rappel administratif et l'avis du poursuivant, conformément aux nouvelles dispositions législatives.



Les ententes d'échelonnement de paiement sont conclues après enquête par les percepteurs des amendes nommés par le ministre de la Justice. Ces ententes sont constatées par écrit et le percepteur en effectue le suivi. Lorsque le nouveau système intégré de gestion sera opérationnel, le suivi de ces ententes sera centralisé et effectué par l'équipe d'exécution des jugements.

Les travaux compensatoires au mode alternatif de paiement sont accordés par le percepteur lorsque ce dernier est convaincu qu'une saisie ne permettra pas de récupérer les sommes dues. Le percepteur possède les pouvoirs nécessaires pour effectuer ces enquêtes et évaluer la capacité pour le défendeur d'acquitter son amende.

De nouveaux formulaires et une nouvelle procédure sont présentement en consultation auprès de ces percepteurs. L'objectif visé de la démarche étant d'uniformiser les enquêtes et les interventions et de standardiser la collecte d'information et le dépôt des pièces aux dossiers. La mise en place est prévue pour septembre 2007. »

Sécurité informatique

Contrôle d'accès aux systèmes et aux données

3.51 La sécurité des systèmes informatiques nécessite que des mesures de contrôle soient en place de façon, entre autres, à assurer la fiabilité des données et à empêcher toute action non autorisée. Les contrôles d'accès aux systèmes et aux données font partie de ces mesures.

3.52 Ainsi, j'ai relevé que la liste des utilisatrices et utilisateurs des systèmes informatiques n'est pas tenue à jour et que du personnel qui n'est plus à l'emploi de la Ville, ou qui est affecté à d'autres fonctions, en fait partie, dont certains membres conservent même leurs droits d'accès.

Des profils attribués à du personnel permettent d'effectuer des tâches incompatibles

3.53 Également, les systèmes informatiques du greffe de la cour municipale permettent d'attribuer à du personnel des profils d'utilisateur lui permettant d'accomplir les tâches qui lui sont confiées. Or, il arrive que des profils permettent à son utilisatrice ou utilisateur d'effectuer des tâches incompatibles, allant de l'inscription d'un constat d'infraction à son encaissement ou la fermeture du dossier. Des modifications indues pourraient même affecter les données et l'information fournie.



Recommandation

3.54 Je recommande au greffe de la cour municipale de s'assurer d'une gestion plus rigoureuse des systèmes informatiques des Centres de services de Sainte-Foy et de Québec à l'égard des accès aux systèmes et des profils des utilisatrices ou utilisateurs.

Commentaires de la direction du greffe de la cour municipale, en date du 4 avril 2007

« La sécurité des systèmes informatiques en place lors du regroupement n'est pas conçue pour être fonctionnelle dans une organisation décentralisée et éclatée. Quelques situations ont nécessité l'assouplissement et le partage de certaines fonctionnalités.

Nous sommes toutefois conscients qu'une révision et mise à jour de la sécurité entourant nos systèmes s'impose et sera effectuée avant l'été 2007. »

Développement d'un système intégré de gestion des dossiers

3.55 Le greffe de la cour municipale doit gérer trois centres de services qui traitent les juridictions civile, pénale et criminelle. Les opérations du greffe sont réalisées au moyen de deux systèmes de gestion indépendants qui ne peuvent s'échanger d'information et qui ne sont pas adaptés aux besoins de la cour municipale. La technologie d'un de ces systèmes est désuète.

3.56 C'est pourquoi, en décembre 2003, le conseil municipal de la Ville de Québec approuvait par résolution (CV-2003-1583) la réalisation d'un projet de système intégré de gestion des dossiers de la cour municipale de Québec. Il autorisait l'engagement de ressources externes et l'utilisation de ressources internes pour la réalisation du projet de la cour municipale et du Service des technologies de l'information et des télécommunications. Un montant de 1 400 000 \$, provenant du fonds de roulement 2004 et remboursable sur une période de cinq ans, était autorisé pour la réalisation du projet.



3.57 Il était prévu dans le mémoire à l'appui de la résolution de mettre en place un comité de pilotage qui devait faire rapport au comité exécutif de la Ville. Toutefois, ni la résolution du conseil, ni le mémoire qui l'accompagnait ne faisaient mention de la nature du suivi et de la reddition de comptes qui devaient être effectués, notamment en ce qui a trait à l'évolution du projet de développement en terme du respect des coûts, des échéances et des produits à être développés. J'avais alors recommandé au greffe de la cour municipale, dans le *Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 2003*, de s'assurer qu'un suivi rigoureux soit effectué à toutes les étapes importantes du développement de son système intégré de gestion des dossiers et que le comité exécutif soit notamment informé en temps opportun de l'évolution des coûts, des échéances et de l'atteinte des objectifs.

3.58 En début 2006, j'ai procédé au suivi de cette recommandation et j'ai indiqué dans le *Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 2005*, que cette recommandation n'avait pas encore été appliquée. La direction du greffe de la cour municipale m'avait alors indiqué que le projet de développement en était encore en mars 2006 à ses débuts, soit à la phase initiale d'architecture, et qu'à la fin de cette étape, un premier rapport devait être soumis à la Direction générale.

Absence de rapport au comité exécutif et à la Direction générale sur l'évolution du projet de développement

3.59 En date de novembre 2006, 847 800 \$ ont été imputés au projet de 1 400 000 \$ dont 581 000 \$ en engagements et 266 800 \$ en dépenses. Je n'ai pas trouvé de rapport informant le comité exécutif ou la Direction générale de la Ville de l'évolution de ce projet de développement de système.

Recommandation

3.60 Je recommande de nouveau au greffe de la cour municipale de Québec d'informer la Direction générale de la Ville et le comité exécutif de la situation concernant le développement de son système intégré de gestion des dossiers, notamment en ce qui a trait à l'évolution des coûts, les échéances et l'atteinte des objectifs.



Commentaires de la direction du greffe de la cour municipale, en date du 4 avril 2007

« *Le Service des technologies de l'information et des télécommunications déposera sous peu à la Direction générale un rapport sur la situation, les enjeux stratégiques, les risques et les coûts du projet en cours.* »

Information de gestion et reddition de comptes

Suivi des activités différent d'un centre de services à un autre

3.61 Les systèmes informatiques en place ont la possibilité de produire une grande quantité d'informations pour la gestion des activités de la cour municipale. Des rapports spécifiques à chacun des systèmes ont été définis. Comme les systèmes ne sont pas reliés entre eux, le suivi des activités d'un centre de services à un autre s'exerce donc de façon différente et la recherche d'information sur une contrevenante ou un contrevenant nécessite d'interroger chacun des systèmes. Cette situation devrait persister jusqu'à ce que le nouveau système intégré de gestion des dossiers de la cour municipale soit implanté.

3.62 Par ailleurs, selon les dispositions de l'article 64 de la *Loi sur les cours municipales*, le greffier doit transmettre au juge en chef et au ministre de la Justice, au moins une fois par année, un rapport sur les activités de la cour. Ce même article énonce aussi les renseignements que doit contenir, sur une base mensuelle, ce rapport. En 2006, un rapport sur les statistiques 2005 de la cour a été transmis au juge en chef et au ministre de la Justice.



CHAPITRE

4

Vérification environnementale sur la gestion des sites contaminés

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2006



Table des matières

	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	121
Cadre juridique	121
Planification stratégique de la Ville de Québec	122
Programme Revi-Sols	123
MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	123
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	124
Inventaire des sites contaminés et degré de contamination	124
Connaissance des secteurs à risque sur l'ensemble du territoire de la ville	127
Obligations juridiques en matière de sols contaminés	128
Caractérisation et réhabilitation des terrains municipaux contaminés	131
Techniques de décontamination	133
Gestion des ressources consacrées aux sols contaminés	134
Reddition de comptes	137
Estimation du passif résultant des risques environnementaux	138

VUE D'ENSEMBLE

4.1 Préoccupation grandissante des municipalités, la gestion des sols contaminés en milieu urbain compte parmi les grands défis que les villes d'aujourd'hui doivent relever. Outre les effets néfastes potentiels sur la santé des citoyens, des citoyennes et de l'environnement, la perte de revenus fonciers est un autre incitatif pour décontaminer les sols, entre autres, les terrains au passé industriel ou les sites d'anciennes stations-service. Même s'il est généralement admis que la décontamination des sols est un processus coûteux, les retombées économiques qui en découlent peuvent en valoir la peine. À cet égard, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie affirme que chaque dollar investi dans la réhabilitation de friches urbaines contaminées génère 3,80 \$ en retombées économiques.

Un nombre important de sites contaminés sur le territoire de la ville de Québec

4.2 On trouve un nombre important de sites contaminés morcelant le paysage urbain du territoire de la ville de Québec. En effet, selon des données basées sur le répertoire des terrains contaminés du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), on en trouve à ce jour plus de 460. Depuis quelques années, plusieurs projets de caractérisation et de réhabilitation des sols ont été initiés et des règlements d'emprunt ont été entérinés afin de réhabiliter certains terrains contaminés appartenant à la Ville de Québec. De 1998 à 2005, plus de soixante-dix projets municipaux et privés ont bénéficié d'une aide financière gouvernementale par le biais du programme Revi-Sols du MDDEP pour un total de plus de 1,65 M\$ en subventions versées au 31 mars 2005. Toutefois, le montant de l'aide financière accordée est de plus de 5,8 M\$ et pourrait avoisiner les 6,4 M\$ lorsque la nouvelle entente sera conclue entre la Ville et le MDDEP.

Cadre juridique

4.3 En juin 1998, la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés* est venue remplacer la *Politique de réhabilitation des terrains contaminés*, laquelle était en vigueur depuis 1988. Quelques années suivant la parution de cette politique, soit le 1^{er} mars 2003, la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains* (L.R.Q. 2002, chapitre 11) (Loi) est entrée en vigueur. Cette Loi a intégré à la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., chapitre Q-2) (LQE) plusieurs dispositions concernant la protection et la réhabilitation des terrains, donnant ainsi force de loi à plusieurs éléments de la Politique.



4.4 Entre autres, la Loi oblige les municipalités à tenir la liste des terrains contaminés sur la base des avis de contamination, de décontamination et de restriction d'utilisation enregistrés au Bureau de la publicité des droits du gouvernement du Québec. Ces avis doivent être produits selon des modalités décrites dans la LQE et sont transmis par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs aux municipalités. Par exemple, un avis de contamination peut être produit sur la base d'une étude de caractérisation ordonnée par le ministre ou l'être également dans le cas où une industrie, visée par le Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains, cesse ses activités ou qu'elle change l'utilisation de son terrain.

4.5 De plus, lors de la demande d'émission de permis de construction ou de lotissement sur un terrain inscrit sur cette liste, la Ville ne doit y donner suite que si elle possède l'avis d'un expert qui atteste que le degré de contamination du terrain concerné est compatible avec les usages qui sont permis sur ce terrain. Cette disposition lie la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., chapitre A-19.1) avec la LQE.

Planification stratégique de la Ville de Québec

Devenir une capitale exemplaire en matière d'environnement, un des enjeux de la planification stratégique

4.6 En décembre 2003, la Ville de Québec a présenté sa planification stratégique 2004-2008 « *Une vision pour Québec – L'avenir maintenant !* » dont l'un des enjeux est de faire de la Ville une capitale exemplaire en environnement. Portant spécifiquement sur cet enjeu, la Ville de Québec, par le biais du Service de l'environnement, a ensuite présenté un plan d'action en environnement 2004-2005, « *Ville de Québec – Capitale exemplaire en environnement* », dont l'axe 6 concernait directement la réhabilitation des sols contaminés. Parmi les cinq actions qui y ont été planifiées, mentionnons l'inventaire des terrains contaminés sur le territoire de la ville, l'inventaire des dépotoirs et sites d'enfouissement ayant pu opérer sur le territoire et la caractérisation des terrains municipaux possiblement contaminés. À ce jour (août 2006), aucun nouveau plan d'action n'a été rendu public.

4.7 Finalement, un plan d'affaires a été conçu par le Service de l'environnement en octobre 2005 (révisé en décembre 2005) dans le cadre de la mise en place du cadre de gestion de la Ville de Québec. Ce plan d'affaires couvre la période de 2005 jusqu'à 2008.



Programme Revi-Sols

4.8 À toutes fins pratiques terminé, le programme Revi-Sols a été un moteur important pour la caractérisation et la réhabilitation de terrains contaminés municipaux et privés sur le territoire de la ville de Québec. La phase 1 du programme était destinée aux villes de Montréal et de Québec. Une enveloppe de plus de 8 M\$ a été octroyée à la Ville de Québec pour la durée du programme dont la fin prévue était le 31 mars 2005. L'aide financière accordée couvrait 50 % des coûts admissibles pour des travaux de caractérisation et de réhabilitation pour les projets acceptés; cette aide pouvait couvrir jusqu'à 70 % des coûts admissibles s'ils étaient liés à l'utilisation de technologies de traitement des sols et des eaux.

MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

4.9 En vertu des articles 107.8 et 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), j'ai procédé à une vérification d'optimisation des ressources affectées à la protection de l'environnement sur le territoire de la ville de Québec.

4.10 Cette vérification a porté sur les activités de la Ville de Québec en matière de gestion des sols contaminés, mais plus précisément, sur les actions qui sont entreprises par le Service de l'environnement à ce chapitre. Cette vérification visait à déterminer si la Ville de Québec a pris les moyens nécessaires pour réhabiliter et revaloriser ses terrains contaminés ainsi que pour encourager la décontamination des terrains privés.

4.11 Le projet de vérification a porté sur les huit éléments suivants :

- l'inventaire des sites contaminés et la connaissance de leur degré de contamination;
- la connaissance des secteurs à risque sur l'ensemble du territoire de la ville;
- les obligations juridiques en matière de sols contaminés;
- l'établissement de programmes de caractérisation et de réhabilitation pour les terrains municipaux contaminés;
- l'utilisation de techniques de décontamination appropriées;
- la gestion des ressources consacrées aux sols contaminés;
- la reddition de comptes;
- l'estimation du passif résultant des risques environnementaux.



4.12 Les travaux de vérification ont commencé en mai dernier et se sont terminés en août 2006.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

*La gestion des sols
contaminés
exige
la participation
de plusieurs
services de la Ville*

4.13 De prime abord, précisons qu'outre le Service de l'environnement, plusieurs autres services sont impliqués dans la gestion des sols contaminés. Aussi, ma vérification m'a amené à communiquer avec le Service du greffe et des archives, avec les directions des divisions de la gestion du territoire au sein des huit arrondissements, avec le Service des approvisionnements et avec le Service de l'évaluation. D'autres services, tels le Service de la gestion des immeubles, le Service de l'ingénierie et le Service du développement économique, peuvent également être impliqués à différents degrés dans la gestion des sols contaminés. Cette diversité d'acteurs suppose qu'une gestion intégrée doit exister afin que tous les services concourent à faire de la Ville de Québec une capitale exemplaire en environnement, notamment dans le secteur des sols contaminés.

*Des améliorations
à apporter à la
gestion des sols
contaminés*

4.14 Mon examen de la gestion des sols contaminés effectuée au sein de la Ville de Québec m'a permis de constater que, malgré les différentes mesures qui sont mises en place, des améliorations doivent être apportées afin de mieux gérer la problématique associée à ce secteur. Les pages qui suivent suggèrent des pistes d'amélioration, par exemple la connaissance des sites contaminés et des secteurs à risque de contamination sur le territoire de la ville de Québec.

Inventaire des sites contaminés et degré de contamination

4.15 Afin de gérer de façon efficace ses terrains contaminés, la Ville de Québec doit posséder les outils nécessaires à sa gestion. Elle doit légalement tenir la liste des terrains pour lesquels ont été inscrits au registre foncier un avis de contamination, de décontamination ou de restriction d'utilisation. Comme mentionné en première partie, cette obligation existe depuis l'entrée en vigueur de la Loi en mars 2003. Les avis peuvent concerner des terrains municipaux ou privés et doivent rencontrer les conditions d'inscription contenues dans la Loi.



L'inscription au registre foncier des terrains contaminés est adéquate

4.16 Le Service du greffe et des archives de la Ville de Québec monte et tient à jour une telle liste après la réception des avis mentionnés précédemment. Ces informations sont transmises au Service de l'environnement ainsi qu'aux arrondissements. À mon avis et malgré une omission survenue peu de temps après l'adoption de la Loi, les moyens qui sont mis en place permettent de transmettre l'information efficacement. Conformément à la Loi, cette information est disponible au grand public auprès du Service du greffe où il peut en faire la demande. Afin de rendre cette information plus accessible, elle pourrait être retrouvée sur le site Internet de la Ville de Québec. J'ai d'ailleurs été informé qu'une telle demande a été effectuée auprès du Service des technologies de l'information et des télécommunications.

L'inventaire des terrains contaminés appartenant à la Ville reste à être complété

4.17 Afin de parfaire la connaissance des terrains contaminés outre ceux mentionnés dans la liste obligatoire, la Ville doit tenir son propre inventaire des terrains contaminés municipaux et connaître leur degré de contamination. Au moment de mes travaux de vérification, le Service de l'environnement avait engagé des ressources humaines pour la réalisation d'un tel inventaire au cours de l'été 2006. À la fin de juillet 2006, le service devait mettre les arrondissements à contribution dans la connaissance des terrains contaminés de leur territoire. Selon la planification du Service de l'environnement, les travaux d'inventaire devraient être complétés à l'automne. Quand ces informations sont disponibles, les fiches d'inventaire comprennent :

- la localisation du terrain;
- le zonage en vigueur;
- la nature de la contamination des sols et de l'eau souterraine;
- la conformité entre la nature de la contamination et le zonage;
- les informations sur la réhabilitation, s'il y a lieu;
- le suivi de l'eau souterraine, s'il y a lieu.

4.18 L'inventaire ne mentionne toutefois pas l'étendue (superficie, profondeur) de la contamination, information qui pourrait contribuer à estimer le passif environnemental de la Ville de Québec (voir la section concernant ce sujet).

4.19 Comme des travaux de caractérisation et de réhabilitation sont effectués chaque année, des terrains contaminés devraient être rajoutés ou retirés de l'inventaire; celui-ci devra donc être mis à jour régulièrement pour que cet outil ne perde pas de son efficacité.



Recommandations

4.20 Le Service de l'environnement doit :

- poursuivre la tenue de l'inventaire des terrains municipaux contaminés, non assujettis à la Loi, en s'assurant d'obtenir les informations pertinentes des arrondissements;
- évaluer la pertinence d'inclure l'étendue de la contamination à l'intérieur des fiches d'inventaire lorsque l'information est disponible;
- s'assurer de tenir à jour son inventaire au fur et à mesure que la connaissance des terrains contaminés se raffine.

4.21 Le Service du greffe et des archives doit poursuivre ses efforts afin de rendre disponible la liste publique des terrains contaminés par arrondissement sur le site Internet de la Ville de Québec.

Commentaires du Service de l'environnement, en date du 15 septembre 2006

« Le service entend poursuivre ses efforts à cet égard. Nous travaillons actuellement avec le Service des technologies de l'information et des télécommunications afin de créer une base de données en lien avec la base de données actuelle des terrains municipaux et avec la carte interactive. La tenue de l'inventaire sera donc facilitée et accessible à l'ensemble des intervenants municipaux concernés. »

Commentaires du Service du greffe et des archives, en date du 12 septembre 2006

« En tant que responsable de la tenue du registre des terrains contaminés de la Ville de Québec au Service du greffe et des archives, je vous informe que je suis entièrement d'accord avec votre analyse de la situation et la recommandation qui concerne notre service.

Sachez que nous faisons tout ce qui est en notre pouvoir pour diffuser et rendre accessible ces informations de toute première importance pour le public et le personnel de la Ville.



Je tiens à préciser que nous avons déjà eu des rencontres avec des représentants du Service des communications et du Service des technologies de l'information et des télécommunications et nous espérons être en mesure de rendre disponible sur l'Internet de la Ville de Québec, le registre officiel des terrains contaminés tenu en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement à l'automne 2006. En plus de l'adresse, du numéro de lot et autres informations déjà inscrites, nous étudions également la possibilité d'ajouter à notre registre l'information quant à l'arrondissement dans lequel se situe l'immeuble concerné afin de faciliter la recherche éventuelle. »

Connaissance des secteurs à risque sur l'ensemble du territoire de la ville

4.22 Compte tenu de leur passé industriel, certains secteurs sont plus à risque d'être contaminés. Dans le domaine des sols contaminés, l'historique d'un site est souvent la première phase à accomplir pour identifier la probabilité que ce site soit contaminé. En utilisant les archives disponibles dans la municipalité et les méthodes éprouvées en matière de recherche historique, il serait possible de déterminer les secteurs à risque du territoire de la ville de Québec, puis d'en dresser une carte.

La connaissance des secteurs susceptibles d'avoir été contaminés ne touche pas l'ensemble du territoire de la ville de Québec

4.23 Une carte des secteurs à risque a déjà été dressée pour l'ancienne Ville de Québec et est encore relativement à jour. Cependant, elle ne couvre qu'une partie du territoire, soit celui situé en bordure de la rivière Saint-Charles. Parmi les autres municipalités existant avant les fusions municipales de 2002, seule celle de Sainte-Foy avait dressé une carte comportant des secteurs à risque de contamination, mais n'était malheureusement basée que sur des informations non vérifiées. Cette carte est donc d'une utilité très restreinte.

4.24 Finalement, deux inventaires ont été complétés au cours du printemps 2006, soit un inventaire des dépotoirs et anciens lieux d'enfouissement et un inventaire des stations-service abandonnées qui ne sont pas assujetties à l'article 31.51 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (obligation de procéder à une étude de caractérisation dans le cas de la cessation d'une activité industrielle ou commerciale visée dans le *Règlement sur la protection et la réhabilitation des sols*). Ces deux inventaires permettent d'avoir une bonne idée de secteurs susceptibles d'être contaminés et couvrent l'ensemble du territoire de la ville.

4.25 L'utilisation des méthodes de recherches historiques permettrait de trouver les autres secteurs susceptibles d'abriter des terrains contaminés sur l'ensemble du territoire de la ville qui n'ont pas été couverts par les inventaires et la carte mentionnés ci-dessus.



Recommandations

4.26 Le Service de l'environnement doit :

- améliorer sa connaissance des autres secteurs susceptibles d'être contaminés en utilisant les méthodes de recherche historiques ou toute autre méthode jugée appropriée;
- dresser une carte des secteurs à risque et la tenir à jour au fur et à mesure des nouvelles informations obtenues.

Commentaires du Service de l'environnement, en date du 15 septembre 2006

« Le service prend bonne note des recommandations. Compte tenu de la charge de travail qu'elles impliquent, le service soumettra à la Direction générale une demande dans le cadre de l'élaboration du budget 2007. »

Obligations juridiques en matière de sols contaminés

4.27 La vérification du respect des obligations légales de la municipalité est une étape essentielle du processus de vérification. L'environnement étant un domaine grandement réglementé qui impose plusieurs normes que les municipalités doivent respecter, la Ville doit être en mesure de se conformer à ses obligations légales en la matière.

4.28 La Ville, depuis le 24 novembre 2005, a délégué au directeur du Service de l'environnement la signature des avis de contamination, de décontamination et de restriction d'utilisation pour les terrains municipaux. Ce dernier doit faire rapport deux fois par année au comité exécutif. Cette disposition apparaît être la seule à désigner clairement une ou un responsable dans le processus d'enregistrement des terrains municipaux contaminés. Depuis l'entrée en vigueur de ce règlement municipal, le directeur a signé deux avis de contamination dont il a fait rapport dans les délais prévus. Outre ce règlement portant sur la délégation de signature, il n'y a pas d'autres règlements municipaux touchant directement à la gestion des sols contaminés.



Les rôles du personnel attitré à l'enregistrement des terrains contaminés au Bureau de la publicité des droits doivent être mieux définis

4.29 Les obligations légales de la Ville de Québec en matière de gestion de sols contaminés proviennent principalement de la Loi. Cette Loi oblige notamment la municipalité à enregistrer ses terrains contaminés au Bureau de la publicité des droits sous certaines conditions. En effet, lorsque des avis de contamination, de décontamination ou de restriction d'utilisation sont produits selon les conditions définies à l'intérieur de la Loi, le terrain doit être enregistré au Bureau de la publicité des droits. Il apparaît, à la suite de mes travaux, qu'aucune procédure claire n'ait été énoncée et écrite pour identifier les responsables de la production de ces documents, à l'exception de la signature des documents déjà mentionnée. Ainsi, depuis que cette obligation légale existe, différentes personnes ont préparé les avis de contamination, de décontamination et de restriction d'utilisation, comme prescrit par la Loi, tout en étant assistées d'une ou d'un notaire du Service des affaires juridiques. L'établissement d'une procédure permettrait de définir clairement les rôles des personnes attitrées à l'enregistrement de terrains contaminés au Bureau de la publicité des droits et empêcher ainsi toute confusion quant aux responsabilités.

4.30 En plus de celles apportées à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, la Loi a apporté des modifications à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, notamment au niveau de la délivrance des permis de construction et de lotissement. En effet, depuis la date d'entrée en vigueur de la Loi, la délivrance d'un permis de construction ou d'un permis de lotissement sur un terrain qui est inscrit sur la liste des terrains contaminés et qui fait l'objet d'un plan de réhabilitation n'est effectuée que si un expert atteste que le projet est compatible avec ce plan.

4.31 Le 6 mars 2003, un représentant du Service de l'environnement et un représentant du Service des affaires juridiques sont allés expliquer la teneur de la Loi à la Table de concertation en gestion du territoire puisqu'il appartient à la Division de la gestion du territoire de chacun des arrondissements de délivrer les permis de construction et de lotissement.

4.32 Afin d'uniformiser l'application de cette Loi, une procédure concernant la marche à suivre pour délivrer un permis de construction pour un terrain contaminé apparaissant sur la liste de la Ville a été élaborée puis transmise au mois de mars 2006 à tous les arrondissements. J'ai constaté que deux arrondissements sur huit n'étaient pas au courant de l'existence de la procédure et qu'un seul arrondissement l'a appliquée.



4.33 La Ville doit se doter de moyens pour se tenir au courant des exigences réglementaires et législatives ainsi que des modifications qui y sont apportées. À cette fin, le Service de l'environnement est abonné à un service de mise à jour de la réglementation. Par contre, l'information obtenue n'est pas diffusée de façon systématique au personnel concerné.

La mise à jour des connaissances du personnel doit être davantage assurée

4.34 Une revue portant sur le droit de l'environnement et le portail Internet de Québec municipal, dont la Ville de Québec est membre, fournissent certaines autres informations relativement aux lois et règlements municipaux. Les employés et employées ont accès à Internet sur leur poste de travail et peuvent ainsi avoir accès à toutes les lois et à tous les règlements ainsi qu'aux sites gouvernementaux fournissant les informations pertinentes à ce sujet. Néanmoins, il n'existe pas de marche à suivre indiquant où chercher ces lois et règlements, ni quand le faire, ni qui doit transmettre l'information aux personnes concernées, etc.

Recommandations

4.35 La Ville de Québec doit :

- s'assurer que les rôles et responsabilités en matière d'enregistrement des terrains contaminés municipaux soient clairement définis au sein d'une procédure écrite, révisée périodiquement selon les attributions de chacun et chacune;
- voir à ce que toute nouvelle obligation légale, qu'elle soit municipale, provinciale ou fédérale soit connue et appliquée selon le cas;
- s'assurer que la procédure d'émission des permis de construction et de lotissement soit connue de toutes les personnes affectées à cette tâche dans les arrondissements;
- élaborer une marche à suivre permettant de mettre à jour les connaissances sur les législations et les réglementations provinciale et fédérale et transmettre ces informations aux personnes concernées.



Commentaires du Service de l'environnement, en date du 15 septembre 2006

« Le service, en collaboration avec le Service des affaires juridiques, procédera à la rédaction, à la diffusion et à la mise à jour de la procédure recommandée inhérente à l'enregistrement des terrains. »

Le service initiera auprès de la table des directeurs de la gestion du territoire des arrondissements, les démarches nécessaires pour s'assurer d'une connaissance fonctionnelle de la procédure inhérente à l'émission des permis de construction et de lotissement auprès des intervenants concernés.

En ce qui concerne la nouvelle réglementation, le service élaborera une procédure écrite décrivant les mesures prises pour s'assurer que le personnel concerné soit informé de toute nouvelle loi ou tout nouveau règlement. »

Caractérisation et réhabilitation des terrains municipaux contaminés

4.36 La priorisation des interventions est une étape essentielle dans la planification de la gestion des terrains contaminés. Une procédure de priorisation permettrait d'établir une certaine uniformisation dans le traitement des dossiers. Il appert, au terme de ma vérification, qu'aucune ligne directrice écrite n'existe pour ce faire. Une forme de priorisation a toutefois cours. En effet, les priorités sont souvent établies en fonction des possibilités de développement économique qu'un terrain peut offrir. Ainsi, ce sont les services du Développement économique ou de la Gestion des immeubles qui transmettent au Service de l'environnement leurs demandes prioritaires de caractérisation et de réhabilitation de terrains. Ceux-ci sont inscrits dans le programme de caractérisation et de réhabilitation pour l'année en cours ou l'année suivante. Si des terrains présentent des risques pour la santé ou l'environnement, ils seront traités prioritairement, même si non inscrits à la programmation annuelle.

4.37 Les coûts des programmes de caractérisation et de réhabilitation préliminaire ont fait l'objet d'une estimation basée sur le jugement professionnel. Les programmes sont élaborés en fonction du budget disponible.

*La
décontamination
des terrains privés
n'est pas assez
encouragée*

4.38 Dans la planification stratégique de la Ville de Québec 2004-2008 et dans le plan d'affaires du Service de l'environnement 2005-2008, il est prévu que la décontamination des terrains privés soit encouragée. Après vérification, il semble qu'il n'existe pas de responsable pour mettre en œuvre cette action. Il est très pertinent de vouloir encourager la décontamination des terrains privés, il faut toutefois que des moyens soient mis en place pour concrétiser cette action, qui apparaît, répétons-le, à l'intérieur de la planification stratégique de la Ville et du plan d'affaires du service. Cet encouragement pourrait être réalisé en effectuant de la sensibilisation auprès de la clientèle concernée ou en utilisant tout autre moyen jugé valable pour assurer la concrétisation de cette action.

4.39 Par exemple, une autre municipalité du Québec mentionne, dans ses lignes directrices concernant l'application de la Loi, que les préposés et préposées à l'émission de permis peuvent « sensibiliser les demandeurs de permis et le public en général à la problématique des sols contaminés ». La sensibilisation fait souvent partie de programmes visant à faire changer les mœurs des citoyennes et des citoyens en matière d'environnement. Il convient de voir jusqu'où la Ville de Québec désire s'impliquer à ce chapitre.

4.40 Finalement, l'obtention des ressources nécessaires à l'application des programmes se fait généralement par le biais des fiches inscrites au Programme triennal d'immobilisations. De plus, des efforts ont été faits pour obtenir la prolongation du programme Revi-Sols au-delà de 2005 pour deux projets majeurs pour la Ville de Québec, soit la réhabilitation de la rivière Saint-Charles et de la Pointe-aux-Lièvres. D'autres efforts importants ont été mis en œuvre pour obtenir un poste temporaire de technicien ou technicienne en assainissement des sols, en 2003, puis régulier, en 2006.

Recommandations

4.41 Le Service de l'environnement doit :

- prendre les moyens jugés valables pour encourager la décontamination des terrains privés, conformément à la planification stratégique;
- désigner une ou un responsable de cette action.



Commentaires du Service de l'environnement, en date du 15 septembre 2006

« Le service adhérera à cette recommandation et évaluera les mesures nécessaires avec les autres services concernés. »

Techniques de décontamination

4.42 Selon la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés* élaborée par MDDEP, il est préférable de privilégier les mesures définitives de décontamination des sols, soit le traitement des sols et l'enfouissement plutôt que les mesures non définitives telles que le maintien en place des contaminants. Toutefois, la Politique préconise le traitement des sols à l'enfouissement dans des sites prévus à cet effet. Basé sur ces lignes directrices, j'ai analysé la façon dont le Service de l'environnement détermine les techniques à privilégier pour la décontamination de ses terrains contaminés.

4.43 De prime abord, j'ai constaté que la « Grille de gestion des sols contaminés excavés » que l'on retrouve à l'intérieur de la Politique est utilisée. Cette grille ne donne pas de solution unique quant à la technique à préconiser, mais permet d'orienter les actions à privilégier. Ainsi, dans le cas d'une contamination aux métaux, la seule méthode disponible actuellement consiste à les enfouir dans des lieux d'enfouissement spécialisés. Dans le cas de projets dont la superficie est considérable, la méthode appelée « par analyse de risques », qui consiste à évaluer les risques de maintenir en place la contamination, est favorisée, comme dans le cas du projet de la Pointe-aux-Lièvres. Finalement, le traitement biologique en place, qui utilise l'action des micro-organismes pour décomposer les hydrocarbures, est une technique rarement favorisée par la Ville en raison du temps impliqué pour la décontamination et des limites actuelles de la technologie, mais dans le cas de certaines sections à vocation récréative de la rivière Saint-Charles, cette technique a été privilégiée.

Les critères de décision dans l'utilisation des techniques de décontamination ne sont pas suffisamment formalisés

4.44 Le Service de l'environnement devrait formaliser ses critères de décision dans l'utilisation de cette grille de gestion pour l'adapter à la réalité propre à la Ville de Québec. Par contre, je comprends qu'en bout de ligne il sera toujours nécessaire de faire appel au jugement professionnel, ce que, par ailleurs, la Politique n'exclut pas.



Recommandation

4.45 Le Service de l'environnement doit formaliser ses critères de décision dans l'utilisation de la grille de gestion de la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés* et l'adapter à la réalité propre à la Ville de Québec.

Commentaires du Service de l'environnement, en date du 15 septembre 2006

« *Le service adhère à cette recommandation et la formalisera au cours de l'année 2007.* »

Gestion des ressources consacrées aux sols contaminés

4.46 Concernant la gestion financière, il est nécessaire que les budgets consacrés à la décontamination des sols soient investis complètement. À la suite de l'examen de différents règlements d'emprunt, il appert que depuis 2002, seul un des six règlements a complètement été dépensé, soit celui de 2002. Une partie des sommes empruntées seront remboursées par le biais du programme Revi-Sols pour trois de ces règlements. Dans le cas de deux de ceux-ci, le projet de développer à nouveau a été abandonné ou modifié, impliquant, dans le premier cas, le gel des dépenses associées à ce règlement ou, dans le deuxième cas, une diminution importante des coûts. L'existence d'un tel projet est une condition obligatoire pour que la décontamination d'un terrain bénéficie du programme.

Les tâches des postes reliés à la gestion des sols contaminés sont décrites de façon adéquate

4.47 Tout poste occupé par un employé ou une employée doit avoir fait l'objet d'une description des tâches qui permet de définir clairement ce que l'employeur attend de celui-ci ou de celle-ci. Au Service de l'environnement, les tâches des postes reliés à la gestion des sols contaminés sont décrites de façon adéquate.



Aucune évaluation systématique du rendement du personnel n'est effectuée

Il n'existe pas de plan de formation, ni de budgets alloués pour la formation du personnel

4.48 Quant à l'évaluation du rendement, mis à part pour les cadres et les changements d'échelons, aucune évaluation systématique de rendement n'est produite.

4.49 Les mécanismes administratifs en usage doivent assurer le maintien et le développement des connaissances et des compétences du personnel. À cette fin, une formation appropriée comportant notamment la mise à jour des connaissances et des techniques doit être dispensée et une réponse doit être apportée aux besoins spécifiques de certains employés et employées. L'analyse des heures de formation suivies par les trois employés affectés au domaine des sols contaminés a révélé que peu d'heures ont été consacrées à la formation pour les trois dernières années compte tenu des développements qui se produisent dans le secteur de l'environnement. Ajoutons également qu'il n'y a ni de plan de formation, ni de budgets alloués à la formation appliqués à l'ensemble du Service de l'environnement.

4.50 Les comités de sélection qui évaluent les différentes offres de service transmises pour des projets de caractérisation et de réhabilitation de sols contaminés doivent être formés de personnes compétentes en la matière. Selon les informations obtenues par le Service de l'environnement et le Service des approvisionnements, la personne spécialisée dans les sols contaminés siège habituellement sur ces comités. Les autres participants proviennent habituellement du Service de l'environnement, du Service des approvisionnements et du Service de l'ingénierie.

4.51 L'analyse de deux devis d'appel d'offres pour des projets de caractérisation et de décontamination a permis de constater que ces devis mentionnaient exactement ce qui était attendu des soumissionnaires.

4.52 En tant que responsable des projets relatifs à la caractérisation et à la réhabilitation des sols contaminés municipaux, le Service de l'environnement devrait s'assurer que toutes les modifications aux contrats soient connues et justifiées avant qu'elles ne soient effectuées. Cette justification devrait être consignée dans les dossiers. J'ai pu constater que les modifications impliquant des coûts plus élevés que prévus sont effectivement justifiées et approuvées par la direction du Service de l'environnement et par la Direction générale adjointe du développement durable.



*L'octroi des
contrats et leur
suivi sont effectués
adéquatement*

4.53 À la suite de l'octroi d'un contrat, il est nécessaire que les travaux fassent l'objet d'un suivi pour évaluer leur conformité à ce qui a été proposé par la firme de consultants. Le suivi des dossiers de caractérisation et de réhabilitation de sols varie selon l'ampleur du mandat. Les moyens utilisés pour effectuer le suivi comportent les conversations téléphoniques, le courrier électronique et les visites de chantier. Des suivis des analyses demandées en laboratoire sont également effectués.

4.54 Afin d'estimer et d'évaluer les coûts de décontamination, le Service de l'environnement pourrait procéder à des études comparatives concernant les coûts engendrés par la décontamination d'autres terrains. Il appert qu'aucune étude comparative n'a été effectuée, ni à l'intérieur même de la Ville ni avec les autres villes du Québec. L'unicité de chaque cas est la raison évoquée pour expliquer cet état de fait.

4.55 Le Service de l'environnement tient à jour une liste des firmes spécialisées dans la caractérisation et la réhabilitation des terrains en fonction des contrats que ces firmes ont obtenus de la Ville de Québec. Cette façon de faire est importante, puisqu'elle permet de choisir les firmes les plus appropriées à certains types de contrat.

Recommandations

4.56 Je recommande au Service de l'environnement :

- de s'assurer de produire un plan de formation pour ses ressources humaines affectées aux sols contaminés;
- de produire des études comparatives des coûts de décontamination engendrés pour d'autres terrains.

Commentaires du Service de l'environnement, en date du 15 septembre 2006

« Le plan de formation du service élaboré pour l'année 2007 prévoit des formations spécifiques pour le personnel affecté aux sols contaminés.

Le service produira, au cours de l'année 2007, une étude comparative des coûts de décontamination. »



Reddition de comptes

4.57 La planification stratégique de la Ville de Québec vise notamment à faire de Québec une capitale exemplaire en environnement et je ne peux que la féliciter à cet égard. En effet, cet objectif consacre l'importance d'un environnement de qualité pour les citoyennes et les citoyens. Encore faut-il y consacrer les efforts nécessaires.

4.58 Avec le déploiement du cadre de gestion, l'Administration municipale a demandé aux services de produire un plan d'affaires. Celui-ci peut se définir comme étant le plan d'une unité administrative définissant ses enjeux par rapport au plan stratégique de la Ville, à son secteur d'activité et à sa gestion. Il sert à fixer des orientations et à identifier les actions et les moyens pour une période donnée. Le Service de l'environnement a produit le sien à la fin de l'an 2005. On ne saurait insister sur l'importance d'un tel document pour une organisation. Il permet notamment d'orienter les actions à moyen terme en donnant des objectifs à atteindre sur une période de temps donnée et doit permettre de rapprocher la Ville de son objectif de devenir une capitale exemplaire en environnement.

*Le plan d'action
du service contient
des actions
précises pour
lesquelles des
échéanciers précis
sont déterminés*

4.59 Le plan d'affaires fait suite au plan d'action qui avait été élaboré pour 2004 et 2005 et qui est toujours en vigueur en 2006. L'analyse du plan d'action révèle que la plupart des actions prévues quant aux sols contaminés sont précises et indiquent une date butoir pour la réalisation de cette action. Aucun bilan intermédiaire n'a encore été produit pour évaluer la progression du plan d'action. Néanmoins, j'ai appris l'existence de démarches ayant été entreprises en 2006 concernant l'évaluation du plan d'action. Le devis d'évaluation du plan d'action en environnement ainsi produit n'a pas encore été soumis à la Direction générale, puisque ce devis était à l'essai au moment de ma vérification. Un bref bilan interne des actions a été produit, identifiant des responsables et des échéances pour chacune d'elles.

4.60 Aucune révision du plan d'affaires n'a encore été produite. Une personne a récemment été engagée (janvier 2006) pour voir à l'évaluation du plan d'action et à l'arrimage de ce dernier avec le plan d'affaires et le plan stratégique de la Ville. Tout comme pour le plan d'action, le plan d'affaires doit être révisé annuellement afin qu'il soit adapté aux nouvelles réalités pouvant prévaloir.



Il n'y a pas de reddition de comptes systématique annuelle du Service de l'environnement auprès de la Direction générale

4.61 De plus, il n'y a pas de reddition de comptes systématique annuelle du Service de l'environnement auprès de la Direction générale. Cependant, des rapports sectoriels, tels que le rapport sur le bilan du programme Revi-Sols 2004-2005 au niveau des terrains contaminés, sont produits et transmis à la Direction générale. Bien que produits par le Service de la planification et du développement organisationnel, les rapports annuels 2004 et 2005 (ce dernier n'a pas encore été déposé au comité exécutif et au conseil municipal) du plan stratégique 2004-2008 fournissent de l'information sur l'avancement des activités prévues à l'action sur la décontamination des terrains municipaux.

Recommandations

4.62 Le Service de l'environnement doit :

- poursuivre ses efforts afin de produire un bilan pour le plan d'action 2004-2005 en environnement ainsi que pour le plan d'affaires 2005-2008;
- effectuer une reddition de comptes annuelle à la Direction générale.

Commentaires du Service de l'environnement, en date du 15 septembre 2006

« Le service prend note de cette recommandation et en déterminera les modalités avec la Direction générale. »

Estimation du passif résultant des risques environnementaux

La Ville ne peut pas déterminer son passif environnemental, ni même en établir un ordre de grandeur

4.63 Considérant la valeur possiblement élevée du passif engendré par la présence de terrains contaminés sur son territoire, la Ville de Québec devrait être capable d'estimer son passif ou à tout le moins s'être dotée de moyens pour lui permettre de le faire. Ma vérification a révélé que la Ville ne peut pas déterminer son passif environnemental, ni même en établir un ordre de grandeur. En effet, depuis les fusions municipales, les états financiers de la Ville font état de risques environnementaux reliés aux terrains contaminés, mais en raison de « l'utilisation future de ces terrains et de l'évolution des normes environnementales », aucun chiffre n'a jamais été avancé sur la question. Après vérification auprès du Service des finances, la note aurait été inscrite pour la première fois aux états financiers de l'ancienne Ville de Québec en 1993 après demande des vérificateurs. Après les fusions, en 2002, la note a été reproduite intégralement sans collecte d'informations supplémentaires.



4.64 Une politique fédérale intitulée *Politique sur la comptabilité des coûts et du passif relatifs aux sites contaminés* est en vigueur depuis le 1^{er} avril 2002. Bien qu'elle s'applique pour les sites contaminés dont la propriété est fédérale, cette Politique permet de constater que la détermination du passif est possible, même en tenant compte des incertitudes reliées à la méconnaissance des sites contaminés.

4.65 Néanmoins, l'établissement d'un inventaire des terrains contaminés par le Service de l'évaluation dans le cadre de la confection du rôle d'évaluation était en cours au moment de ma vérification. Une collaboration entre ce service et le Service de l'environnement est amorcée. De plus, à la fin de l'été 2006, le Service de l'évaluation prévoyait compiler les données sur les coûts de décontamination pour les travaux ayant déjà été effectués sur le territoire. À la fin de l'exercice, des statistiques de décontamination devraient avoir été déterminées. Si ces travaux d'inventaire et de compilation des coûts de décontamination sont menés à terme, la Ville de Québec aurait entre les mains un outil intéressant pour estimer le plus fidèlement possible son passif environnemental. À tout le moins, cet outil lui permettrait d'en définir un ordre de grandeur. De même, l'adaptation de la politique fédérale mentionnée en début de section au contexte municipal de la Ville de Québec pourrait être une option envisageable.

Recommandations

4.66 Le Service de l'environnement et le Service de l'évaluation doivent poursuivre leur collaboration afin d'établir une méthodologie pour déterminer le passif découlant des risques environnementaux de la Ville de Québec.

4.67 Le Service des finances doit, dans la mesure du possible, estimer le passif découlant des risques environnementaux dans la note apparaissant à cet égard dans les états financiers annuels de la Ville.

Commentaires du Service de l'environnement, en date du 15 septembre 2006

« Le service prend note de cette recommandation et continuera sa collaboration avec les services concernés. »



Commentaires du Service des finances, en date du 5 octobre 2006

« Je vous avise que le Service des finances reçoit positivement votre recommandation.

Toutefois, il sera nécessaire que l'évaluation financière que fournira le Service de l'environnement soit basée sur des critères et une méthode acceptables par le Service des finances. »



CHAPITRE

5

Gestion du programme triennal d'immobilisations



Table des matières

	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	145
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	146
DÉFINITIONS	147
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	149
Évaluation du respect des règles comptables et de saine gestion financière relativement à l'inscription des projets au PTI	149
Constatations	149
Évaluation du respect des coûts et des échéanciers prévus d'un échantillon de projets inscrits au PTI 2005, 2006 et 2007	153
Constatations	153

VUE D'ENSEMBLE

5.1 En vertu de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), le conseil municipal doit, au plus tard le 31 décembre de chaque année, adopter par résolution le programme triennal d'immobilisations de la municipalité pour les trois années financières subséquentes. Ce programme représente les intentions de l'Administration municipale pour restaurer, améliorer et accroître le patrimoine municipal d'équipements et d'infrastructures.

5.2 L'établissement du programme triennal d'immobilisations (ci-après « PTI ») revêt une grande importance dans le cycle budgétaire de la Ville. Ce qui est acheté et construit aujourd'hui influencera le coût de fonctionnement des opérations futures, le service de la dette et la qualité des services municipaux offerts.

5.3 La Ville de Québec a mis en place des mécanismes législatifs et réglementaires lui permettant de préparer son PTI. Ces mécanismes impliquent le conseil municipal, le comité exécutif, le comité du budget, la Direction générale et chacun des services. La Direction générale, assume la coordination des travaux nécessaires à l'élaboration du programme, en collaboration avec le Service des finances qui procède à l'inscription des différents projets approuvés et voit au paiement des dépenses encourues et à leur financement.

5.4 Ce sont les différentes unités administratives de la Ville qui proposent leurs projets en complétant des fiches qui servent à expliquer la nature du projet, sa justification, son coût et son mode de financement. Ces projets ne sont pas nécessairement réalisés par les unités administratives qui les ont soumis et inscrits au PTI (ci-après « clients »). Majoritairement, les travaux seront effectués ou gérés par le Service de l'ingénierie, le Service de la gestion des immeubles ou le Service de l'aménagement du territoire.



OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

5.5 En vertu des articles 107.8 et 107.13 de la *Loi sur les cités et villes*, j'ai réalisé un mandat de vérification portant sur le PTI de 2005, 2006 et 2007 de la Ville de Québec, dont le montant s'élève à 772 298 971 \$. Les emprunts à long terme nécessaires au financement du programme s'établissent à 593 597 467 \$, le solde étant comblé par des subventions gouvernementales et autres contributions.

5.6 Mon examen avait principalement pour objectif de faire des constats et des recommandations relativement aux critères de vérification suivants :

- Évaluation du respect des règles comptables et de saine gestion financière relativement à l'inscription des projets au PTI. Le contenu du PTI 2005, 2006 et 2007 a été examiné afin de déterminer si :
 - les projets inscrits répondent aux définitions contenues au *Manuel de la présentation de l'information financière municipale* du ministère des Affaires municipales et des Régions (ci-après « le Manuel du MAMR ») et à la *Politique sur la comptabilisation, l'amortissement ainsi que le mode de financement et de remboursement des dépenses en immobilisations* de la Ville de Québec (ci-après « la Politique »);
 - la présentation actuelle des projets au PTI permet d'apprécier et de comprendre les intentions de la Ville sur le plan de ses immobilisations, et aux élues et aux élus de prendre des décisions plus éclairées.
- Évaluation du respect des coûts et des échéanciers prévus d'un échantillon de projets inscrits au PTI 2005, 2006 et 2007 et, le cas échéant, évaluation de l'impact financier du non-respect des échéanciers prévus. De façon plus spécifique, l'étude a porté sur l'année 2005 et, le cas échéant, sur les dépenses d'immobilisations des exercices suivants.

5.7 Afin de réaliser mon analyse, j'ai rencontré des représentants de la Direction générale de la Ville de Québec, du Service de la gestion des immeubles, du Service des approvisionnements et du Service de la planification et du développement organisationnel. Afin d'émettre une opinion sur le respect des coûts et des échéanciers prévus, j'ai sélectionné un échantillon de 21 projets de différentes natures, représentant 10 % du nombre total de projets inscrits en 2005, répartis dans chacun des services de la Ville. Les responsables de ces projets ont rempli un questionnaire portant sur :



- les coûts estimés et réels des projets ;
- les dates estimées et réelles de réalisation des projets ;
- le cas échéant, les causes du dépassement ou des économies de coûts entre le montant inscrit au PTI, le montant total prévu à la suite de l'analyse préliminaire (s'il y a lieu) et le coût réel du projet;
- le cas échéant, les causes du retard ou du devancement de la réalisation des travaux.

DÉFINITIONS

5.8 Afin d'évaluer si l'inscription des projets au PTI 2005, 2006 et 2007 respecte les règles comptables et de saine gestion financière en vigueur, j'ai identifié les règles auxquelles la Ville est soumise et j'en ai extrait les définitions suivantes :

- **Immobilisations** (le Manuel du MAMR)

« Les immobilisations comprennent les éléments qui peuvent être achetés, construits, développés ou mis en valeur par un organisme municipal. De plus, ces actifs doivent répondre aux critères suivants :

- *ils sont destinés à être utilisés pour la production de biens, la prestation de services ou pour le fonctionnement de l'administration municipale;*
- *ils ont été acquis, construits, développés ou mis en valeur en vue d'être utilisés de façon durable;*
- *ils ne sont pas destinés à être vendus dans le cours normal des activités de l'entité municipale.*

Le coût représente le montant de la contrepartie donnée pour acheter, construire, développer, mettre en valeur ou améliorer une immobilisation. Le coût englobe tous les frais directement rattachés à l'acquisition, à la construction, au développement, à la mise en valeur ou à l'amélioration de l'immobilisation, y compris les frais engagés pour amener l'immobilisation à l'endroit et dans l'état où elle doit se trouver aux fins de son utilisation. »

La définition contenue dans la Politique est sensiblement la même.



- **Actif** (Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés)

« Les actifs sont les ressources économiques sur lesquelles l'entité exerce un contrôle par suite d'opérations ou de faits passés, et qui sont susceptibles de lui procurer des avantages économiques futurs. »

Les actifs ont trois caractéristiques essentielles :

- *ils représentent un avantage futur en ce qu'ils pourront, seuls ou avec d'autres actifs, contribuer à la prestation des services dans le cas des organismes sans but lucratif;*
- *l'entité est en mesure de contrôler l'accès à cet avantage;*
- *l'opération ou le fait à l'origine du droit de l'entité de bénéficier de l'avantage, ou à l'origine du contrôle qu'elle a sur celui-ci, s'est déjà produit.*

Il n'est pas essentiel que le contrôle de l'accès à l'avantage découle d'un droit exécutoire pour que la ressource constitue un actif, pourvu que l'entité puisse exercer, par d'autres moyens, un contrôle sur son utilisation. »

- **Amélioration** (le Manuel du MAMR)

« Les dépenses d'amélioration sont celles qui ont pour effet d'améliorer la capacité de production ou de service d'une immobilisation, de réduire les dépenses d'exploitation ou encore d'augmenter la vie utile de l'immobilisation ou la qualité des produits et services. »

Le potentiel de production ou de service peut être accru lorsque :

- *la capacité de production ou de service estimée antérieurement est augmentée;*
- *les frais d'exploitation y afférents sont réduits;*
- *la durée de vie utile est prolongée;*
- *la qualité des extrants est améliorée. »*

La définition contenue dans la Politique est sensiblement la même.

Les améliorations sont considérées comme étant des dépenses capitalisables, donc elles doivent être incluses au coût des immobilisations.



- **Entretien et réparation** (le Manuel du MAMR)

« Les dépenses d'entretien et de réparation permettent le maintien du potentiel de service d'une immobilisation. Ces dépenses sont imputées aux activités financières (dépenses de fonctionnement) et ne font pas partie du coût de l'immobilisation. »

- **Investissement** (Office de la langue française)

« L'investissement consiste à immobiliser des capitaux dans le but d'en retirer un gain sur plusieurs périodes successives. Cette conception concerne, outre la création d'actifs physiques, toutes dépenses qui ne contribuent pas immédiatement et/ou directement au fonctionnement de l'entreprise : recherche, formation du personnel, etc. »

- **Critères déterminant la capitalisation** (la Politique)

« Toutes les dépenses en immobilisations sont capitalisables sauf celles acquises par le budget de fonctionnement ayant une valeur inférieure à 100 000 \$. »

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

Évaluation du respect des règles comptables et de saine gestion financière relativement à l'inscription des projets au PTI

Constatations

5.9 Même si la *Loi sur les cités et villes* ne comporte pas de définition exacte de la nature des dépenses que doit comporter le programme d'immobilisations, elle mentionne que ce programme doit être divisé en phases annuelles et qu'il doit détailler, pour la période qui lui est coïncidente, l'objet, le montant et le mode de financement des dépenses en immobilisations que prévoit effectuer la municipalité et dont la période de financement excède 12 mois.

Absence d'un guide sur la nature des dépenses que doit comporter le PTI

5.10 À la suite des discussions avec les représentants du Service de l'ingénierie, j'ai constaté qu'il n'existait pas de guide précisant la nature des dépenses que doit comporter le PTI. Un tel guide permettrait à la Direction générale et au Service des finances, qui assument la coordination des travaux nécessaires à l'élaboration du programme, d'en baliser le contenu.



5.11 De fait, l'analyse du contenu du PTI 2005, 2006 et 2007 m'a permis de constater que plusieurs projets inscrits au PTI ne répondent pas à la définition d'une immobilisation. Par ailleurs, le mode de présentation actuel des projets ne permet pas de distinguer les dépenses d'immobilisations des autres types de dépenses. Par conséquent, il est difficile d'apprécier la nature et l'ampleur des projets que la Ville compte réaliser. Le peu d'encadrement peut également entraîner un manque d'uniformité dans la façon de présenter les projets aux élus et aux élus. Par exemple, un arrondissement pourrait présenter un type de dépenses au PTI (telle la réparation de clôtures ou d'escaliers) et l'autre non.

5.12 De façon plus spécifique, mes principaux constats relativement au contenu du PTI 2005, 2006 et 2007 sont les suivants :

- Le PTI contient plusieurs subventions accordées pour divers programmes ou pour des projets d'acquisition ou de restauration d'immobilisations qui n'appartiennent pas à la Ville. Par exemple, des subventions peuvent être octroyées à des organismes sans but lucratif pour l'acquisition ou l'amélioration d'immobilisations qui vont permettre d'offrir des services de loisirs à la population. En l'absence de ces organismes, la Ville devrait assumer elle-même ces services et posséder les infrastructures requises pour le faire.

Pour le Service du développement économique seulement, un montant de plus de 32 M\$ à titre de subventions pour la revitalisation et la rénovation d'immobilisations n'appartenant pas à la Ville était prévu au PTI 2005, 2006, 2007. De ce montant, 13 M\$ devaient être financés par la Société d'habitation du Québec. À mon avis, les dépenses de subventions ne correspondent pas à des dépenses en immobilisations, telles que définies, du fait que les sommes d'argent octroyées ne permettent pas l'acquisition ou l'amélioration d'immobilisations qui appartiennent à la Ville.

*Les dépenses
d'immobilisations
doivent être
distinguées de
celles
d'investissement*

Par contre, de par leur nature, ces dépenses ne correspondent pas non plus à des dépenses de fonctionnement. Elles pourraient cependant être considérées comme des dépenses d'investissement, car elles vont permettre à la Ville d'en retirer des gains sur plusieurs périodes. Par exemple, dans le cas de la revitalisation d'immeubles, les subventions vont contribuer à augmenter les valeurs foncières et par conséquent les revenus de taxes correspondants.



Le PTI contient des dépenses s'apparentant davantage à des dépenses de fonctionnement

- Le PTI contient des dépenses qui s'apparentent davantage à des dépenses de fonctionnement qu'à des dépenses d'immobilisations (par exemple, l'acquisition de livres dans les bibliothèques, l'entretien courant et la réparation d'immeubles). Le financement à long terme de dépenses courantes alourdit indûment la dette de la Ville et augmente le coût annuel de son service de dette, amputant ainsi la marge de manœuvre des générations futures.

Le problème évoqué par la Direction générale à l'égard de la présentation de certaines dépenses de fonctionnement au PTI, comme l'achat de livres, est que, depuis quelques années, le gouvernement du Québec octroie des subventions qu'il finance sur quelques années. La Ville doit contracter des règlements d'emprunt pour financer ces subventions. Afin de refléter l'ensemble des règlements d'emprunt qu'elle devra encourir, la Direction générale présente ces achats subventionnés au PTI, même s'il s'agit de dépenses courantes de fonctionnement.



Recommandations

5.13 En plus de la politique de capitalisation, il est important que la Ville se dote d'un cadre devant guider les gestionnaires dans la préparation du PTI. Les orientations données par la Direction générale doivent indiquer, de façon spécifique, la nature des dépenses que doit comporter un programme triennal d'immobilisations, ainsi que le seuil monétaire minimal à partir duquel les projets doivent être présentés. Par ailleurs, les orientations écrites et données doivent mettre l'accent sur le principe que la nature de la dépense doit édicter son mode de financement et non l'inverse. Sans conteste, les dépenses courantes ou de fonctionnement ne doivent pas faire l'objet d'un financement à long terme et ne doivent pas être présentées au PTI.

5.14 Le nom donné au programme laisse entendre que les projets qui y sont inscrits répondent à la définition d'une immobilisation. Si les critères d'inscription des projets au PTI répondent à une autre définition, la Ville doit clairement l'énoncer. Une section au début du PTI doit présenter la raison d'être du programme, ses objectifs et les règles qui dictent l'inscription des projets. Par ailleurs, les fiches descriptives des projets doivent mentionner s'il s'agit de dépenses d'immobilisations ou de dépenses d'investissement.

5.15 De façon plus spécifique, je recommande que l'on précise :

- la nature des subventions qui peuvent être inscrites au PTI. Puisque ce type de dépenses s'apparente davantage à la définition d'une dépense d'investissement, elle doit être présentée distinctement des immobilisations au PTI;
- la nature des dépenses pouvant être considérées comme des immobilisations, en les documentant à l'aide d'exemples précis, afin d'assurer l'uniformité du traitement. Par exemple, on pourrait identifier quelles sont les dépenses récurrentes qui sont encourues pour un montant équivalent ou presque chaque année et statuer sur la pertinence de capitaliser ce type de dépenses, même si, dans certains cas, elles répondent à la définition d'une amélioration (par exemple, la synchronisation de feux de circulation).

5.16 Par la suite, je recommande à la Ville de mettre en place un contrôle afin de s'assurer du respect des règles et orientations qui seront contenues dans le cadre de préparation du PTI, et ce, avant sa présentation aux élus et aux élus pour approbation.



Commentaires de la Direction générale, en date du 28 juin 2007

Le directeur général m'a informé que les dépenses d'immobilisations seraient distinguées des dépenses d'investissement dans la présentation du PTI 2008, 2009, 2010.

Évaluation du respect des coûts et des échéanciers prévus d'un échantillon de projets inscrits au PTI 2005, 2006 et 2007

Constatations

5.17 À la suite de la réception des vingt et un questionnaires remplis par les responsables des projets sélectionnés et de discussions avec ces derniers, j'ai fait des constatations sur deux éléments, soit les délais de réalisation et les coûts des projets.

Délais

Le degré de réalisation des projets doit être augmenté

5.18 Quatre projets sur vingt et un (ou les phases prévues de ces quatre projets sur vingt et un) ont été complètement réalisés en 2005, sept projets qui devaient se terminer en 2005 se sont plutôt terminés en 2006 ou en 2007, neuf n'ont débuté qu'en 2006 ou en 2007, un n'a pas encore débuté et aucun n'a été abandonné.

5.19 Les principales raisons évoquées par les chargées et chargés de projet pour expliquer les délais de réalisation sont les suivantes :

- Le manque de personnel à la Ville pour réaliser les travaux.
- La non-disponibilité des fonds, c'est-à-dire la non-approbation du règlement d'emprunt par le MAMR :



Sur approbation du comité exécutif, il est possible de publier un appel d'offres lorsque les fonds ne sont pas disponibles. Par contre, certains services préfèrent attendre que le règlement d'emprunt soit approuvé par le MAMR avant la publication de l'appel d'offres puisque, autrement, ils devront attribuer le contrat conditionnellement à cette approbation. Cette approche entraîne des coûts généralement plus élevés puisque les entrepreneurs se « prennent une marge sur l'inconnu » dans leur soumission, en raison des délais possibles de réalisation des travaux. Par ailleurs, l'octroi d'un contrat conditionnel doit être approuvé par le comité exécutif, le conseil municipal et le conseil d'agglomération lorsque le projet le concerne, ce qui peut retarder également les délais de réalisation des travaux.

- Le nombre d'approbations à obtenir lorsque le service préfère recevoir l'approbation du règlement d'emprunt avant l'émission des appels d'offres :

En effet, un règlement d'emprunt doit être approuvé par le comité exécutif, le conseil municipal et le conseil d'agglomération si requis, et ensuite par le MAMR dont le délai d'approbation peut dépasser, en période de pointe (avril à août), les quatre semaines habituellement prévues. Dans certains cas, les délais peuvent donc être de plusieurs mois, ne permettant pas la réalisation des travaux dans l'année prévue si, de par leur nature, certains doivent être exécutés pendant une période ou une saison précise.

- Le montant inscrit au PTI est insuffisant pour réaliser les travaux :

Le projet est donc retardé afin de l'inscrire de nouveau au PTI de l'année suivante, avec un budget plus élevé.

- Le montant inscrit à l'an 1 du PTI 2005, 2006 et 2007 l'est pour des travaux prévus pour les trois années.

5.20 Il n'a pas été possible, à l'aide des réponses obtenues, de quantifier l'impact financier des délais dans la réalisation des travaux.



Coûts

5.21 Écart entre le coût des projets inscrits au PTI et celui estimé à la suite de l'analyse préliminaire¹ :

Pour sept projets sur vingt et un, il y a eu une sous-estimation des coûts au PTI par rapport à l'estimation préliminaire effectuée par les unités administratives responsables de réaliser ou d'exécuter les travaux. Ce fut l'inverse pour deux projets. Pour les autres projets, une estimation préliminaire a été utilisée pour indiquer le montant au PTI.

5.22 Écart entre le coût estimé des projets à la suite de l'analyse préliminaire et le coût réel :

En date de la vérification, onze projets, ou leurs phases de réalisation prévues au PTI pour l'année 2005, étaient terminés. Sur ces onze projets, deux projets ont eu des coûts réels supérieurs à 5 % à ceux estimés et ce fut l'inverse pour trois projets. Pour les six autres projets, le coût réel a été conforme à celui estimé à l'analyse préliminaire mais, pour deux projets, la portée a été restreinte afin de respecter le montant du règlement d'emprunt. Par ailleurs, pour un des neuf projets en cours de réalisation, les coûts réels dépassent déjà les coûts estimés.

5.23 Les principales raisons évoquées par les chargées et les chargés de projet pour expliquer l'écart entre le coût des projets inscrits au PTI et le coût réel sont les suivantes :

- Certains montants inscrits au PTI le sont pour des programmes et ces derniers sont réalisés selon la disponibilité du personnel. Les sommes d'argent non dépensées sont réinscrites au PTI l'année suivante.
- Certaines prévisions de la Ville ne se réalisent pas (par exemple le montant prévu pour la reprise et l'acquisition de terrains industriels).
- Le délai entre l'appel d'offres et la signature du contrat entraîne une augmentation du coût des travaux.

¹ Lors de l'analyse préliminaire, les étapes suivantes sont généralement réalisées : définition des besoins et de l'envergure du projet, définition des paramètres de conception, préparation des échéanciers principaux et analyses financières.



- L'évaluation du coût des projets lors de leur inscription au PTI est incorrecte :
 - les clients, par exemple un arrondissement, ne font pas appel aux réalisateurs de projets, par exemple le Service de l'ingénierie, pour estimer le coût des projets. Celui-ci est souvent calculé rapidement, en fonction d'un prix / volume, sans tenir compte des autres aspects techniques du projet;
 - lors de la conception préliminaire du projet, les besoins peuvent changer selon les nouvelles informations obtenues;
 - le montant inscrit au PTI n'est appuyé que par une évaluation sommaire des coûts, sans ventilation de ceux-ci entre les différentes natures de dépenses;
 - le montant de contingence prévu ne s'avère pas assez élevé pour pallier les imprévus de chantier.

5.24 Comme le démontre le tableau qui suit, de 2002 à 2005, la Ville de Québec a encouru en moyenne seulement 58 % des coûts prévus à la première année de son PTI, ce qui fait ressortir que le rythme de réalisation des travaux prévus pourrait être augmenté.

Année 1 du PTI	2002	2003	2004	2005	Total ou moyenne
Budget prévu au PTI	153 518 812 \$	213 426 283 \$	182 504 650 \$	237 880 466 \$	787 330 211 \$
Coûts réels sur le budget au PTI	43 %	62 %	69 %	58 %	58 %

5.25 À la lumière de l'information obtenue, je constate que seulement quatre projets de mon échantillon ont été réalisés dans les délais prévus. Le manque de planification, pour anticiper les délais liés à l'obtention des fonds et aux autorisations et pour établir un calendrier réaliste de réalisation des projets, est la principale cause de ces retards. Avec 58 % de coûts réellement encourus par rapport au montant qui était prévu à l'année 2005 du PTI 2005, 2006 et 2007, je considère que le degré de réalisation des projets doit être plus élevé. En outre, le mode de présentation des projets au PTI 2005, 2006 et 2007 ne donne pas suffisamment d'information pour apprécier le degré de probabilité de réalisation des projets.



5.26 Par ailleurs, la probabilité que les coûts réels des projets se rapprochent de ceux prévus au PTI est fonction du type d'évaluation qui a été effectuée lors de leur inscription. Dans plusieurs cas, les coûts estimés n'étaient appuyés que par une évaluation sommaire des travaux à réaliser. Puisque le programme d'immobilisations représente les intentions de l'Administration municipale afin de restaurer, d'améliorer et d'accroître le patrimoine municipal de ses équipements et de ses infrastructures, il est normal que, dans certains cas, les coûts estimés ne puissent être appuyés par des évaluations détaillées, puisque ces dernières peuvent être longues et coûteuses et qu'elles ne seront effectuées que si le projet est finalement inscrit au PTI. Néanmoins, la présentation des projets au PTI 2005, 2006 et 2007 ne permet pas d'apprécier la fiabilité des évaluations de coûts.

Recommandations

5.27 Délais

La Ville doit améliorer sa capacité à réaliser l'ensemble des projets inscrits dans son PTI en instaurant, par exemple une nouvelle culture de gestion de projets et ainsi augmenter leur rythme de réalisation.

5.28 Coûts

Afin d'apprécier la fiabilité des estimations de coûts présentés au PTI, la Ville doit indiquer pour chaque projet le degré d'avancement des travaux et la base sur laquelle les coûts ont été estimés. Cette information permettra également d'apprécier le degré de probabilité de réalisation des projets. Le Service de la gestion des immeubles classifie déjà ses projets selon quatre catégories d'estimations qui pourraient servir de point de départ :

- catégorie A : estimation finale avant appel d'offres;
- catégorie B : préparée à la fin de la conception préliminaire;
- catégorie C : préparée à la fin des études conceptuelles;
- catégorie D : indication du coût total, fondé sur les données historiques et qui fournit un ordre de grandeur estimatif.

Commentaires de la Direction générale, en date du 28 juin 2007

5.29 Le directeur général m'a informé que cette recommandation sera mise en œuvre au PTI 2008-2009-2010 et que des instructions et directives à cet égard ont déjà été envoyées aux directions de service.



CHAPITRE



Centre local de développement de Québec

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2006



Table des matières

	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	163
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	165
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	166
Orientation de la gestion	166
Pertinence	167
À-propos	167
Réalisation escomptée	169
Degré de satisfaction	170
Effets secondaires	170
Coûts et productivité	170
Capacité d'adaptation	171
Résultats financiers	171
Environnement de travail	172
Protection de l'actif	172
Communication des résultats	173

VUE D'ENSEMBLE

6.1 Le 1^{er} janvier 2002, naissait de la fusion des quatre CLD du nouveau territoire de la ville de Québec, soit le CLD de Québec-Vanier, de Charlesbourg, de la Haute-Saint-Charles et de l'Ouest de la Communauté urbaine de Québec, le nouveau Centre local de développement (CLD) de Québec. Le CLD a dû alors faire face à plusieurs défis dont celui d'harmoniser les services déjà donnés par les anciens CLD et celui d'assurer une présence tangible dans tous les arrondissements du territoire de la nouvelle ville de Québec.

6.2 Depuis mars 2004, les différentes modalités de fonctionnement et d'intervention du CLD dans le développement social et économique sont encadrées par la *Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation* (L.R.Q., chapitre M-30.01) (Loi). En fonction des paramètres de cette Loi, le CLD s'est donné comme mission la mobilisation et la concertation, sur son territoire, des personnes et des collectivités qui renforcent l'entrepreneuriat et contribuent à un développement local durable, rentable et équitable tant socialement qu'économiquement.

6.3 La Ville de Québec s'est vu édicter, en vertu de cette Loi, l'obligation de prendre toute mesure afin de favoriser le développement local et le soutien à l'entrepreneuriat sur son territoire. Afin d'assurer cette responsabilité, elle a confié au CLD, à l'intérieur d'une entente de gestion, les principaux mandats suivants :

- offrir l'ensemble des services de première ligne aux entreprises;
- élaborer un plan local d'action et de concertation pour l'économie et l'emploi (PLACÉE) et veiller à sa réalisation;
- élaborer une stratégie en matière de développement de l'entrepreneuriat, y compris l'entrepreneuriat de l'économie sociale.

6.4 De plus, le CLD a la responsabilité de répartir les contributions reçues de la Ville selon les activités suivantes :

- le fonctionnement du CLD, incluant les frais reliés à des études et à des recherches;
- l'aide financière aux jeunes entrepreneurs;
- l'aide financière pour le développement d'entreprises d'économie sociale;
- l'aide financière à des initiatives provenant des milieux ruraux;
- toute autre activité s'inscrivant dans les mandats confiés au CLD par la Ville.



6.5 Dans le cadre de certaines de ces activités, le CLD offre les services d'accompagnement et de soutien technique aux entrepreneurs.

6.6 Afin de rencontrer son mandat et en conformité avec la Loi et les attentes signifiées par la Ville de Québec, le CLD a élaboré différentes politiques pour guider son action. J'en ferai état ci-après dans les résultats de ma vérification.

6.7 En décembre 2003, le CLD a principalement précisé son action par le biais d'un plan local d'action concerté pour l'économie et l'emploi. Ce premier plan, d'une durée de trois ans, fut renouvelé pour la période de 2006 à 2008. La réalisation de ces plans a nécessité plusieurs assemblées consultatives, des colloques d'orientation et diverses autres interventions.

6.8 Selon la Loi, les membres du conseil d'administration sont désignés par la Ville et comprennent des élues et élus municipaux, ainsi que des personnes issues du milieu des affaires et de l'économie sociale et représentant différentes sphères d'activité. Le conseil municipal a accepté de reconnaître les règlements de régie interne du CLD de Québec comme correspondant à ses attentes quant à la représentativité des membres du conseil d'administration, ainsi que leur mode de désignation par collèges électoraux.

6.9 Soulignons qu'une bonne partie de la gouvernance repose sur le bénévolat. Selon le dernier rapport annuel 2005, on estime à plus de 1 500 heures les services bénévoles fournis par les membres du conseil d'administration, par ceux des comités d'évaluation de projets et ceux des comités-conseils de développement local.

6.10 Afin de mieux servir sa clientèle, le CLD a désigné, à l'intérieur de chaque arrondissement, un agent de développement local dont la fonction principale est de stimuler, de mobiliser et d'animer les différents acteurs socio-économiques et de veiller à l'actualisation de projets de développement.

6.11 Les revenus du CLD proviennent principalement de la Ville de Québec et du Bureau de la Capitale-Nationale. Pour l'année 2005, la Ville de Québec a contribué pour 1 700 000 \$ et le Bureau de la Capitale-Nationale pour 2 328 285 \$. À même ces revenus, le CLD a approprié 980 000 \$ pour les subventions au fonds d'économie sociale et 100 000 \$ au fonds des jeunes entrepreneurs.



6.12 Entre 1998 et 2003, le Bureau de la Capitale-Nationale a mis à la disposition du CLD une somme de 6 752 665 \$ sans intérêts pour son fonds local d'investissement (FLI) et dont le remboursement est à négocier à compter du 1^{er} juin 2010. En août 2006, des prêts avaient été autorisés par le CLD pour un total de 9 457 462 \$ et un solde de 2 201 748 \$ restait disponible pour accorder d'autres prêts dans le cadre de ce fonds.

6.13 Dernièrement, le ministre responsable de la Capitale-Nationale annonçait qu'il ajoutait une somme de 2,3 M\$ pour le développement local des villes de Québec, L'Ancienne-Lorette, Saint-Augustin-de-Desmaures et de la réserve Wendake, dans le cadre du fonds local d'investissement. C'est donc une marge de manœuvre de plus de 4,5 M\$ que le CLD aura pour stimuler le développement économique de son territoire.

6.14 Selon les informations fournies par le CLD, les quatre anciens CLD recevaient de leur ville respective en 2001 des contributions de 3 371 824 \$. Depuis 2002, les contributions municipales annuelles varient entre 1 500 000 \$ et 1 700 000 \$. En 2002, ces contributions municipales étaient de 1 600 000 \$ et étaient encore à ce niveau en 2006. Quant aux frais de fonctionnement, ils passaient de 4 911 826 \$ en 2001 à un montant budgétisé de 3 436 173 \$ pour l'année 2006.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

6.15 En vertu de l'article 107.8 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), le vérificateur général doit effectuer la vérification des affaires et comptes de la municipalité et de toute personne morale dont la Ville ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % des parts ou actions votantes en circulation ou nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration. Cette disposition fait en sorte d'inclure le CLD dans son univers de vérification.

6.16 En 2006, en plus d'effectuer comme il se doit la vérification des états financiers du CLD pour l'année financière terminée le 31 décembre 2005, j'ai réalisé une vérification d'optimisation des ressources qui fut entreprise au printemps 2006 et qui s'est terminée en novembre de la même année.

6.17 Les opérations du CLD furent considérées sous l'angle des douze dimensions sur l'efficacité. Ce concept, établi par la Fondation canadienne de la vérification intégrée (FCVI), regroupe les différentes facettes de la gestion d'un organisme ou d'une entreprise et permet de mesurer et de qualifier la qualité de sa gestion.



6.18 Le CLD a accepté de souscrire à ma démarche de vérification en répondant aux différentes questions soulevées dans l'application des douze dimensions sur l'efficacité. Par la suite, j'ai retenu onze dimensions et j'ai vérifié par entrevues et autres procédés, les différentes réponses qui y furent apportées. Mes constatations sont regroupées en fonction de ces onze dimensions et mes recommandations sont présentées à la fin de ce chapitre.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

6.19 Les déclarations du CLD à l'égard des onze dimensions sur l'efficacité que j'ai vérifiées par différents procédés, me permettent de conclure que le CLD réalise la mission que le législateur lui a confiée et répond aux attentes que la Ville de Québec lui a signifiées.

6.20 L'administration de ses ressources financières, humaines et informationnelles est satisfaisante, mais gagnerait à être améliorée à l'égard de la consignation plus ordonnée des données qu'il possède sur sa clientèle, d'un suivi plus rigoureux sur les prêts consentis, de données plus informatives sur le rendement de son personnel et sur son évaluation et enfin, d'une amélioration de la reddition de comptes sur l'utilisation des fonds publics qu'on lui confie.

Orientation de la gestion

6.21 La mission et les priorités d'un organisme doivent être claires, bien comprises et partagées par tous les intervenants concernés.

*Son plan local
d'action contribue
à faire connaître
sa mission auprès
de sa clientèle*

6.22 À cet égard, je peux conclure que le CLD a mis en œuvre différents moyens pour bien faire connaître sa mission auprès de sa clientèle et l'a précisée au besoin. Une des pièces maîtresses de cette action est certes le plan local d'action concerté pour l'économie et l'emploi, dont deux versions ont été produites à ce jour, soit une pour les années 2003 à 2005 et l'autre pour les années 2006 à 2008.

6.23 Ce plan, constituant en fait la planification stratégique du CLD, fut élaboré à travers les différentes instances démocratiques et s'inscrit à l'intérieur des attentes signifiées par la Ville de Québec. Celui-ci fut porté à la connaissance, entre autres, du personnel du CLD et de plusieurs autres intervenants.



Pertinence

6.24 Cette deuxième dimension porte sur l'adéquation entre la mission d'un organisme et les besoins qu'il doit satisfaire.

Les différentes actions entreprises par le CLD contribuent au développement économique et social de la Ville de Québec

6.25 Le CLD s'est donné comme mission la mobilisation et la concertation, sur son territoire, des personnes et des collectivités qui renforcent l'entrepreneuriat et contribuent à un développement local durable, rentable et équitable tant socialement qu'économiquement. Les différentes actions entreprises par le CLD contribuent certes au développement économique et social de la Ville de Québec. Il peut s'agir autant d'accompagnement dans ce domaine qu'à l'injection de capitaux dans le démarrage d'entreprises ou la consolidation de celles existantes.

6.26 D'ailleurs, dans un rapport commandé par le gouvernement du Québec sur l'allègement réglementaire, on reconnaît d'emblée l'utilité des CLD comme intervenants de première ligne pour les nouveaux entrepreneurs, notamment dans la diffusion d'informations sur les différents services offerts par les ministères.

6.27 Enfin, selon l'information obtenue, le CLD joue un rôle important de canalisateur auprès de différents organismes comme le Centre local d'emploi et ceux voués au financement d'entreprises et au développement économique et social.

À-propos

6.28 Cette troisième dimension concerne la qualité des moyens que l'organisme se donne pour atteindre les objectifs qu'il s'est donnés.



6.29 Afin de réaliser sa mission, le CLD a mis en place une série de politiques dont les principales sont les suivantes :

- politique d'investissement pour les projets d'études et de services-conseils;
- politique d'investissement pour les projets d'études stratégiques et de soutien au réseautage;
- politique de soutien à la mobilisation des communautés;
- politique de soutien au regroupement de gens d'affaires (soutien à l'animation des artères commerciales);
- fonds de développement des entreprises d'économie sociale;
- fonds jeunes promoteurs;
- fonds local d'investissement.

L'application de ses politiques sur l'aide économique n'est pas uniforme et laisse parfois place à de l'interprétation

6.30 J'ai noté dans un premier temps que l'application des politiques, notamment celles sur le fonds local d'investissement et le fonds de développement des entreprises d'économie sociale, n'est pas uniforme et laisse place parfois à de l'interprétation. Les conseillères, conseillers et analystes financiers n'ont eu que dernièrement des consignes plus claires sur l'application de ces politiques. Aussi, en juin 2006, des directives furent émises sur l'analyse et le suivi des dossiers clients et le 11 septembre 2006, une autre fut communiquée et portait sur l'accueil des clients et la façon de traiter les plaintes. Enfin, des instructions plus à jour furent communiquées sur la façon de traiter les dossiers de certains travailleurs autonomes patronnés par le CLD.

6.31 Les dossiers de prêts et de subventions ne sont pas montés dans un ordre qui en facilite l'examen et ne comprennent pas toujours tous les documents pertinents à l'analyse de la demande et à l'octroi du prêt ou de la subvention. Des documents sont parfois en double et les dossiers remplis de notes manuscrites ne comportant pas de date. La structure des dossiers ne permet pas le repérage rapide d'informations. Soulignons toutefois que la qualité des dossiers de prêts rapatriés des anciens CLD laissait parfois à désirer.

Les carences observées dans le suivi des prêts diminuent la possibilité que le CLD récupère ses fonds

6.32 J'ai noté de plus que le suivi des conditions imposées aux emprunteurs ou aux récipiendaires des subventions doit être amélioré. Il en est de même pour celui effectué sur les mauvaises créances. Cette dernière carence diminue de beaucoup la possibilité que le CLD récupère une partie de ses fonds. L'employée affectée à ces tâches trouve difficilement le temps nécessaire pour effectuer ce travail.



6.33 Afin de mieux statuer sur l'aide accordée au niveau des prêts ou des subventions, le CLD s'est doté de trois comités d'évaluation qui sont les suivants :

- comité d'évaluation de projets du fonds local d'investissement;
- comité d'évaluation du programme jeunes entrepreneurs;
- comité d'évaluation du soutien au travail autonome.

6.34 La composition de ces comités regroupe en bonne partie les bénévoles issus des différents milieux des affaires et de l'économie sociale. La conseillère, le conseiller ou l'analyste financier collige sur un formulaire l'ensemble des éléments nécessaires à la prise de décision sur les demandes de prêt ou de subvention.

Réalisation escomptée

6.35 Cette dimension porte sur la mesure des résultats atteints.

6.36 Dans ses rapports annuels, le CLD fait état des résultats obtenus dans la réalisation du développement économique et social. Ce compte rendu traite du nombre d'entreprises accompagnées ou aidées financièrement, des emplois et des investissements générés par son action. Il faut toutefois comprendre que dans ses données publiées par le CLD, ce dernier est souvent l'intervenant qui a pu compléter un montage financier et que les résultats obtenus ne sont pas dus uniquement à celui-ci mais résultent de l'ensemble des interventions économiques de plusieurs investisseurs.

6.37 Si le CLD mesure les résultats obtenus dans le développement économique et social sur son territoire et en fait état, il en est autrement de ceux réalisés dans les nombreux services qu'il rend à sa clientèle, que ce soit au niveau de son accompagnement, du montage des plans d'affaires, de la formation dispensée, etc.

Les ressources consacrées à l'octroi de prêts et de subventions et celles vouées à des services de développement économique ne peuvent être identifiées

6.38 Le CLD ne possède pas les données de gestion nécessaires pour distinguer les ressources qu'il consacre à l'octroi de prêts et de subventions et celles qu'il engage dans les nombreux services qu'il rend dans le développement économique et social. Ainsi, sur un budget annuel de frais de fonctionnement de 3,4 M\$, il ne peut identifier à la fois les ressources consacrées à l'octroi de prêts et de subventions et celles vouées à des services de développement économique.



6.39 Il serait donc important qu'il se donne des outils de gestion en ce sens. Ces données pourraient provenir entre autres de la ventilation du temps consacré à la clientèle dans les catégories suivantes :

- information, orientation et référence;
- aide aux plans d'affaires;
- financement ou aide au financement extérieur au CLD;
- suivi sur le plan administratif et sur le plan services-conseils.

Degré de satisfaction

6.40 Cette dimension a trait à la mesure du degré de satisfaction de la clientèle de l'organisme.

6.41 Le CLD utilise différents moyens qui lui permettent de mesurer la satisfaction de sa clientèle. Toutefois, il serait important qu'il se dote d'un processus plus systématique pour enregistrer et assurer un suivi sur les plaintes qu'il reçoit et ainsi pouvoir prendre, le cas échéant, des mesures correctrices pour améliorer la qualité de ses services.

Effets secondaires

6.42 Cette dimension s'adresse aux effets secondaires positifs ou négatifs résultant de l'action d'un organisme dans son domaine d'activité.

6.43 Cette dimension ne fut pas retenue dans mon examen de la gestion du CLD.

Coûts et productivité

6.44 Cette dimension pose la question suivante : les services rendus sont-ils produits au meilleur coût?



Le CLD ignore le coût unitaire des différents services qu'il rend

6.45 Le CLD a peu de données sur cette dimension et ignore le coût unitaire des différents services qu'il rend. En ce sens, il serait important de mettre en place un système permettant de comptabiliser l'utilisation du temps du personnel dans différentes activités du CLD. Ainsi, afin de mieux évaluer la charge de travail des conseillères, conseillers et analystes financiers, il serait important de déterminer le temps consacré à chacun des dossiers d'aide ou de prêt et de baliser entre autres le temps utilisé pour l'accompagnement et l'écoute de la clientèle, celui de l'analyse des dossiers et le suivi qui en est exercé.

6.46 L'ensemble de ces données de gestion permettrait au CLD de suivre davantage l'évolution du coût de ses différents services et de se donner entre autres des objectifs de production pour mieux assurer une saine utilisation de ses ressources.

Capacité d'adaptation

6.47 Cette dimension concerne la capacité de l'organisme à déceler et évaluer les tendances et les changements importants dans son environnement.

6.48 Les réponses apportées par le CLD aux exigences de cette dimension me permettent de conclure que le CLD possède la capacité d'adaptation. Les plans d'action constitués pour l'économie et l'emploi qu'il a élaborés en font preuve.

6.49 De plus, la fusion des anciens CLD en un nouveau s'est faite en assurant entre autres la continuation des services des anciens CLD.

Le CLD a reconnu les responsabilités des arrondissements en leur attribuant un agent de développement local

6.50 Enfin, le CLD a épousé les préoccupations de la nouvelle Ville de Québec à l'égard des responsabilités des arrondissements en attribuant à chacun un agent de développement local pour reconnaître leurs besoins et leur spécificité propre.

Résultats financiers

6.51 Cette dimension touche la tenue de livres comptables, les registres et les systèmes d'information et de contrôle financier. J'ai pu, à titre de vérificateur des états financiers du CLD, émettre chaque année un rapport du vérificateur attestant la fidélité de ces états selon les principes comptables généralement reconnus au Canada.



6.52 Les déclarations du CLD à l'égard de cette dimension soulignent également que le budget d'opérations est révisé à deux reprises durant l'année afin de s'assurer de l'atteinte de l'équilibre budgétaire.

Environnement de travail

6.53 Cette dimension est relative à la qualité de la gestion des ressources humaines et a trait autant à l'évaluation et à la formation du personnel qu'aux différentes occasions de perfectionnement que donne l'employeur à son personnel.

Le CLD ne procède pas de façon systématique à l'évaluation de son personnel

6.54 Selon les informations obtenues, le CLD ne procède pas de façon systématique à l'évaluation de son personnel basée sur des attentes significatives. La mise en place d'un tel système pourrait permettre entre autres de fixer des attentes, d'en évaluer les résultats et de permettre ainsi une formation appropriée aux besoins des employées et employés.

6.55 Le CLD mentionne qu'il prépare actuellement de nouvelles descriptions de tâches pour l'ensemble de son personnel. Le dépôt de celles-ci au conseil d'administration était prévu pour le 20 novembre 2006. Notons toutefois que le CLD rencontre mensuellement l'ensemble de ses employées et employés pour les informer des changements importants survenus dans l'organisation et la mise en place le cas échéant de nouveaux processus administratifs. Ces rencontres permettent également aux employées et employés de s'exprimer sur les problèmes rencontrés dans leur travail et sur les pratiques de gestion de l'organisme. À la suite de cette rencontre mensuelle, chaque gestionnaire réunit les membres de son équipe.

Protection de l'actif

6.56 Cette dimension établit dans quelle mesure les éléments importants de l'actif sont sauvegardés afin que l'organisme soit protégé contre le danger de pertes qui pourraient menacer son succès, sa crédibilité, sa continuité et, peut-être bien, son existence même.

6.57 Les installations matérielles suffisantes sont mises à la disposition du personnel et des copies de sauvegarde informatiques sont gardées à l'extérieur pour permettre la reconstitution de ces données advenant leur destruction. L'organisme accorde, selon ses déclarations, l'importance qu'il faut à la gestion de ses ressources humaines, notamment par l'entremise d'un responsable des ressources humaines dont le mandat est large et exigeant.



6.58 Depuis 1998 et en date du 31 décembre 2005, le CLD de Québec a autorisé des prêts pour un montant de 8 916 712 \$. À cette date, il a dû radier de ses livres une partie de ces prêts, soit 1 935 427 \$, ce qui correspond à 21,71 % des prêts autorisés. Le CLD fait l'octroi de prêts et de subventions à des entreprises en difficulté financière ou étant sous la protection de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* (L.R., 1985, chapitre B-3), le tout s'inscrivant à l'intérieur de sa mission de soutenir le développement économique et de tenter de sauvegarder des emplois.

6.59 Comme déjà noté, le CLD ne consacre pas suffisamment d'efforts pour essayer de récupérer une partie des prêts qui furent considérés comme mauvaises créances avant de les radier de ses actifs.

Communication des résultats

6.60 Cette dimension porte sur la reddition de comptes de l'organisation et mesure principalement la qualité de celle-ci.

*Le CLD rend
compte
efficacement des
résultats obtenus
dans la réalisation
de sa mission*

6.61 Le CLD rend compte efficacement des résultats obtenus dans la réalisation de sa mission auprès de sa clientèle. Son rapport annuel donne de façon détaillée les résultats atteints à l'intérieur de chacun des arrondissements. On peut y lire les investissements consentis et ceux générés ainsi que leur impact sur les emplois créés. Également, il est fait état des activités d'accompagnement auprès des différents acteurs économiques et sociaux.

6.62 Toutefois, la reddition de comptes sur l'utilisation efficace et efficiente des coûts administratifs encourus pour rencontrer sa mission n'est que partielle et mériterait d'être complétée par des données de gestion appropriées. Ces données pourraient entre autres permettre de connaître davantage l'emploi du temps de son personnel et de l'affecter, le cas échéant, à des activités plus efficaces. L'ensemble de ces données de gestion permettrait également d'appuyer ses demandes budgétaires auprès de la Ville.

6.63 Le Service du développement économique de la Ville de Québec sert de répondant du CLD auprès des instances municipales. Des rencontres périodiques ont lieu entre le directeur de ce service et celui du CLD.



Recommandations

6.64 Afin d'améliorer la gestion du CLD, je formule ci-après quelques recommandations à la suite de mes travaux de vérification :

- le CLD doit s'assurer de l'application uniforme de ses politiques sur le fonds local d'investissement et sur le fonds de développement des entreprises d'économie sociale;
- les dossiers de prêts et de subventions doivent être montés dans un ordre facilitant le repérage rapide d'informations et comprendre tous les documents pertinents à l'analyse de la demande et à l'octroi du prêt ou de la subvention;
- le suivi des conditions imposées aux emprunteurs et aux bénéficiaires des subventions doit être plus rigoureux et bien documenté. De plus, le CLD doit consacrer davantage d'efforts dans la récupération d'une partie des prêts considérés comme mauvaises créances avant de les radier de ses actifs;
- le CLD doit se donner les outils de gestion nécessaires pour distinguer d'une part les ressources consacrées à l'octroi de prêts et de subventions et celles engagées dans le développement économique et social;
- le CLD doit suivre de façon systématique les plaintes qui lui sont adressées par sa clientèle;
- le CLD doit se donner des outils de gestion qui l'informent du coût unitaire des différents services qu'il rend afin de se donner des objectifs de production;
- le CLD doit se doter de politiques et de procédures lui permettant de fixer des attentes à ses employés et employées, d'en évaluer les résultats et déterminer ainsi une formation appropriée à leurs besoins;
- le CLD doit améliorer sa reddition de comptes sur l'utilisation efficiente et efficace de ses fonds consacrés à son administration.

Commentaires des gestionnaires, en date du 30 avril 2007

« La vérification d'optimisation des ressources menée par le vérificateur général de la Ville de Québec a donné l'opportunité au Centre local de développement (CLD) de Québec de soumettre sa gestion à un important devoir d'évaluation. Ce rigoureux exercice a permis à la direction et aux instances démocratiques du CLD de Québec de prendre la distance nécessaire pour mesurer et qualifier les processus de gestion ainsi que les pratiques et les méthodes en vigueur. »



Les dirigeants, le personnel et les administrateurs du CLD de Québec apprécient les résultats de la vérification qui énoncent que le CLD de Québec actualise de manière efficace sa raison d'être puisqu'il « réalise la mission que le législateur lui a confiée et répond aux attentes que la Ville de Québec lui a signifiées ». Le vérificateur affirme de plus que l'administration des ressources financières ainsi que des ressources humaines et informationnelles du CLD est satisfaisante, bien qu'elle gagnerait à être améliorée à l'égard de certaines facettes de sa gestion. Depuis la création du CLD de Québec en 2002, les efforts de gestion ont été concentrés à déterminer la mission, positionner l'organisation, mobiliser et concerter des acteurs locaux et, surtout, à optimiser les différents services offerts à la population du vaste territoire à desservir. Après seulement cinq années d'existence, les instances du CLD sont conscientes qu'il est tout à fait dans les normes d'insérer dans un plan de développement organisationnel des éléments de gestion de l'ordre de ceux qui sont mis en lumière dans le rapport du vérificateur.

Nonobstant le fait que la gestion du CLD de Québec soit reconnue comme facilitant l'atteinte des résultats escomptés relativement à son projet de développement local, le rapport du vérificateur débouche sur huit recommandations qui identifient les dimensions de gestion dont l'efficacité pourrait être accrue. Croyant fortement au principe de l'amélioration continue, le CLD de Québec compte entreprendre une série d'actions visant à mettre en œuvre ces recommandations.

ENGAGEMENTS DU CLD ET FINALITÉS RECHERCHÉES

L'ensemble des actions énumérées ci-dessous font partie intégrante d'un plan d'actions constitué par la direction et entériné par les instances démocratiques du CLD de Québec. »

Le CLD doit s'assurer de l'application uniforme de ses politiques sur le fonds local d'investissement (FLI) et sur le fonds de développement des entreprises d'économie sociale (FDEES).

« Pour ce faire, le CLD de Québec compte :

- *effectuer une mise à jour de ces deux politiques tout en assurant une cohérence entre les différents éléments qui les constituent;*
- *assurer la formation du personnel en ce qui a trait à l'application de ces politiques.*

L'objectif est de s'assurer d'une équité dans le traitement des demandes. »



Les dossiers de prêts et de subventions doivent être montés dans un ordre facilitant le repérage rapide d'informations et comprendre tous les documents pertinents à l'analyse de la demande et à l'octroi du prêt ou de la subvention.

« Pour ce faire, le CLD de Québec compte :

- unifier les contenus des dossiers physiques des clients entrepreneurs en tenant compte de la Loi d'accès à l'information à laquelle le CLD est soumis depuis peu.

L'objectif est d'accroître l'efficacité de la gestion informationnelle des dossiers clients ainsi que de faciliter les tâches inhérentes à la vérification et au contrôle. »

Le suivi des conditions imposées aux emprunteurs et aux bénéficiaires des subventions doit être plus rigoureux et bien documenté. De plus, le CLD doit consacrer davantage d'efforts dans la récupération d'une partie des prêts considérés comme mauvaises créances avant de les radier de ses actifs.

« Pour ce faire, le CLD de Québec compte :

- mettre à jour la directive sur le suivi des dossiers clients;
- doter l'organisation d'une politique de gestion des créances et des comptes provisionnés;
- sensibiliser les bailleurs de fonds du CLD relativement au besoin de financement supplémentaire afin de consacrer davantage d'effort au suivi des projets financés.

L'objectif est de maximiser la performance financière dans le respect des valeurs d'un développement local global et intégré. »

Le CLD doit se donner les outils de gestion nécessaires pour distinguer d'une part les ressources consacrées à l'octroi de prêts et de subventions et celles engagées dans le développement économique et social.

« Pour ce faire, le CLD de Québec compte :

- inscrire, dans les rapports annuels de l'organisation, des paramètres statistiques davantage adaptés sur l'utilisation des fonds publics réalisée par le CLD.



L'objectif est d'informer plus adéquatement la population ainsi que les bailleurs de fonds relativement à l'utilisation des deniers publics, particulièrement en efforts de développement. »

Le CLD doit suivre de façon systématique les plaintes qui lui sont adressées par sa clientèle.

« Pour ce faire, le CLD de Québec compte :

- *formaliser un processus de traitement de plaintes et doter l'organisation d'une politique sur le traitement des insatisfactions.*

L'objectif est d'instaurer un traitement des plaintes juste et adéquat. »

Le CLD doit se donner des outils de gestion qui l'informe du coût unitaire des différents services qu'il rend afin de se donner des objectifs de production.

« Pour ce faire, le CLD de Québec compte :

- *identifier les informations statistiques pertinentes à compiler afin de connaître le coût de revient des différents services du CLD;*
- *doter le CLD d'objectifs de production relativement à ses différents services et mesurer les résultats.*

L'objectif est de mettre en place des services ayant un haut niveau d'efficience. »

Le CLD doit se doter de politiques et de procédures lui permettant de fixer des attentes à ses employées et employés, d'en évaluer les résultats et déterminer ainsi une formation appropriée à leurs besoins.

« Pour ce faire, le CLD de Québec compte :

- *formaliser un processus d'évaluation des ressources humaines et doter l'organisation d'une politique portant sur l'évaluation du personnel.*

L'objectif est de favoriser le développement professionnel des employés. »



Le CLD doit améliorer sa reddition de comptes sur l'utilisation efficiente et efficace de ses fonds consacrés à son administration.

« Pour ce faire, le CLD de Québec compte :

- *constituer une charte de comptes qui permettra de bien identifier les fonds consacrés à l'administration;*
- *améliorer la reddition de comptes au regard de la ventilation du temps de travail des employés.*

L'objectif est de mettre en place un mode opératoire d'évaluation de l'administration. »



CHAPITRE

7

Gestion des travaux publics

Table des matières

	PAGE
INTRODUCTION	183
Précision sur les travaux de vérification réalisés	183
DÉFINITIONS	184
La gestion des TP dans les arrondissements	184
L'harmonisation des services municipaux	184
Les services offerts	184
La taxation	185
La répartition des budgets	185
Les façons de faire	185
HISTORIQUE DE LA FONCTION DE GESTION DES TRAVAUX PUBLICS	185
Année 2002 - Création d'une fonction centralisée de gestion des TP	186
Année 2004 - Décentralisation des activités aux arrondissements	186
Année 2005 - Période d'essai du nouveau modèle	187
Année 2006 - Défusion de deux municipalités et mise en place de la nouvelle Division AEV	187
Défusion de deux municipalités le 1 ^{er} janvier 2006	187
Mise en place de la nouvelle Division AEV	187
L'évolution des coûts d'opération des divisions de TP	190
ANALYSE DU MODÈLE ORGANISATIONNEL DE GESTION DES TP	192
Présentation du plan d'organisation du Service des travaux publics	193
Principaux constats	194



	PAGE
ANALYSE DES INITIATIVES FAVORISANT L'HARMONISATION DES SERVICES	197
Les projets d'harmonisation entrepris (ou prévus) par le Service des TP	198
Les projets d'amélioration des processus initiés par la Direction générale	200
Le projet de révision du partage des budgets entre les arrondissements	201
ANALYSE D'UNE INITIATIVE FAVORISANT L'EFFICACITÉ ET L'EFFICIENCE DES PROCESSUS	202
Mise en contexte	202
Principaux constats	203
CONCLUSION	204

INTRODUCTION

7.1 La mise en place du nouveau modèle organisationnel de la Ville de Québec, à la suite de la fusion de 2002, est un processus de longue haleine qui, pour certains secteurs, se poursuit toujours. C'est le cas des opérations de gestion des travaux publics (ci-après « TP »).

7.2 En vertu des dispositions des articles 107.8 et 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), j'ai procédé à une vérification d'optimisation des ressources portant sur la gestion des TP. Aux fins de mon analyse, j'ai considéré la situation qui prévalait jusqu'au 30 avril 2007.

7.3 Ma vérification visait à m'assurer que la Ville de Québec a mis en place des mécanismes de gestion permettant d'assurer la prestation harmonisée, efficace et efficiente des services de TP. Plus spécifiquement, ma vérification avait pour but de :

- documenter et analyser le modèle organisationnel mis en place pour assurer la prestation des services de TP;
- identifier et évaluer les mécanismes et les contrôles mis en place visant l'harmonisation des services;
- identifier et évaluer les mécanismes mis en place pour favoriser l'efficacité et l'efficience des processus;
- émettre des recommandations permettant à la Ville de favoriser l'atteinte de ses objectifs.

7.4 Les premières sections de mon rapport visent à situer le contexte dans lequel s'inscrit mon analyse. J'y définis d'abord ce qu'est l'harmonisation des services publics et je présente l'historique de la fonction de gestion des TP depuis la fusion de 2002. Cet historique inclut une analyse sommaire de l'évolution des coûts des opérations de TP. Les autres sections de mon rapport résument ensuite mes principaux constats et mes recommandations.

Précision sur les travaux de vérification réalisés

7.5 Comme le démontre mon rapport, les efforts d'harmonisation des opérations de TP sont plutôt récents. Il en est de même pour la réalisation de projets d'optimisation dans les divisions de TP. En conséquence, il n'était pas possible de faire l'évaluation des effets des initiatives en cours ou prévues.



7.6 Ma stratégie de vérification a plutôt consisté à décrire les mécanismes mis en place par la Ville ainsi que les initiatives entreprises par les services impliqués et à commenter dans quelle mesure ils m'apparaissent être efficaces pour assurer l'harmonisation, l'efficacité et l'efficience des opérations de TP dans les arrondissements. Les éléments sur lesquels je fais rapport sont :

- le modèle organisationnel de gestion des TP;
- les projets d'harmonisation entrepris / prévus par le service central;
- les projets d'amélioration des processus initiés par la Direction générale;
- le projet de révision du partage des budgets entre les arrondissements;
- le projet de partage des équipements motorisés entre les arrondissements.

DÉFINITIONS

La gestion des TP dans les arrondissements

7.7 Les opérations de TP constituent des services à la population qui ont une incidence directe sur la sécurité des citoyennes et des citoyens ainsi que sur leur qualité de vie. Les principales activités en cette matière sont l'entretien des réseaux d'alimentation et d'évacuation des eaux, l'enlèvement de la neige et des matières résiduelles ainsi que l'entretien général des voies de circulation et des lieux publics.

L'harmonisation des services municipaux

7.8 J'ai identifié quatre éléments principaux qui contribuent à l'harmonisation des services municipaux, soit :

Les services offerts

7.9 L'harmonisation des services offerts comporte deux variables importantes : les services offerts, par exemple le ramassage des ordures, et les niveaux de service, par exemple, le nombre de collectes par semaine. Les outils permettant d'harmoniser l'offre de service sont notamment les politiques et règlements administratifs.



La taxation

7.10 La taxation est un élément important de l'harmonisation puisqu'elle réfère à la notion d'équité fiscale. Comme le mentionne le site Internet de la Ville, « (...) *l'équité fiscale est l'un des buts fondamentaux de la réforme municipale qui a mené à la formation de la nouvelle Ville de Québec. Elle s'appuie sur le principe que chaque contribuable doit participer également à l'effort fiscal et aux retombées financières de la richesse foncière, quel que soit le secteur où il habite.* »

7.11 Je ne développerai pas davantage cette question puisque la recherche de l'équité fiscale est une initiative globale qui dépasse la portée du présent projet. Par ailleurs, il est important de noter que légalement, la Ville est tenue d'uniformiser les taux de taxation dans toute la ville au plus tard en 2022.

La répartition des budgets

7.12 Afin de favoriser l'harmonisation de l'offre de service des arrondissements, la Ville doit se doter d'un processus budgétaire qui favorise l'équité dans le partage des ressources financières, humaines et matérielles entre ceux-ci.

Les façons de faire

7.13 Les façons de faire concernent les méthodes de travail utilisées pour assurer la prestation de services. Elles incluent les processus, les procédures, les outils, les technologies, les équipements et les approches de gestion des ressources humaines. Les façons de faire ont un impact direct sur la qualité des services offerts.

HISTORIQUE DE LA FONCTION DE GESTION DES TRAVAUX PUBLICS

7.14 Je décris ci-après les principales étapes de l'évolution de la fonction de gestion des TP depuis la fusion de 2002.



Année 2002 – Création d’une fonction centralisée de gestion des TP

7.15 Conformément aux recommandations du comité de transition, la nouvelle Ville de Québec centralise ses opérations de TP à un seul service mais divise le territoire en quatre secteurs auxquels sont attribués des effectifs et des équipements. Chaque secteur, dirigé par un gestionnaire, dessert deux arrondissements. Les opérations sont alors fortement influencées par les façons de faire héritées des anciennes villes :

- les budgets accordés à la gestion des TP ainsi que les niveaux de service varient d’un secteur à l’autre;
- certains modes opérationnels diffèrent d’un secteur à l’autre. Par exemple, la portion des travaux impartis à des entrepreneurs privés varie selon les arrondissements.

Année 2004 – Décentralisation des activités aux arrondissements

7.16 Dans la foulée des discussions relatives aux éventuelles défusions, le conseil municipal autorise la décentralisation des activités de gestion des TP à chacun des huit arrondissements, ce qui nécessite un partage des budgets, des effectifs et des équipements entre ceux-ci. Chaque arrondissement crée alors une division des TP et nomme un cadre pour en assumer la gestion.

7.17 La décentralisation des opérations de TP visait les objectifs suivants :

- favoriser la proximité avec les citoyennes et les citoyens;
- adapter les niveaux de service et les priorités en fonction :
 - du profil démographique et industriel/commercial de l’arrondissement, par exemple la prédominance des jeunes familles par opposition à une population composée majoritairement de personnes retraitées;
 - des spécificités locales, par exemple l’étendue du territoire.

7.18 En contrepartie, le nouveau modèle entraînait les risques suivants :

***La décentralisation
comporte des
risques***

- non-harmonisation des services entre les arrondissements;
- partage non optimal des ressources et des équipements entre les arrondissements;
- difficulté accrue en matière de contrôle budgétaire.



7.19 L'analyse financière que je présente à la fin de cette section montre que ces risques ont sans doute contribué à l'augmentation des coûts d'opération des divisions de TP à la Ville de Québec.

Année 2005 – Période d'essai du nouveau modèle

7.20 L'année 2005 aura été une période de transition et d'essai du nouveau modèle opérationnel. Après analyse, la Ville décide que le Service des TP central devrait jouer un rôle clé dans la gestion des opérations d'aqueduc, d'égout et de voirie en travaillant étroitement avec les divisions des TP des arrondissements. Le directeur du Service des TP est alors mandaté pour définir la mission et le rôle de la Division de l'aqueduc, de l'égout et de la voirie (ci-après « Division AEV »), nouvelle unité administrative qui sera responsable de faire le lien avec les arrondissements.

Année 2006 – Défussion de deux municipalités et mise en place de la nouvelle Division AEV

Défussion de deux municipalités le 1^{er} janvier 2006

7.21 Suite aux défusions qui résultent du référendum de 2004, un nouveau partage est effectué pour attribuer aux villes défusionnées la portion des effectifs et des équipements qui leur revient.

Mise en place de la nouvelle Division AEV

7.22 C'est en février 2006 que le directeur des TP dépose le plan d'organisation du Service des TP, dont une section importante porte sur le mandat de la Division AEV. Le directeur de cette nouvelle division entre en poste en septembre 2006.

7.23 Le site Intranet de la Ville décrit ainsi le rôle de la Division AEV :

« (...) élabore, en collaboration avec la direction de chaque arrondissement, les programmes relevant de la compétence d'un conseil d'arrondissement relativement à la fourniture de l'eau, à l'entretien des réseaux d'alimentation et d'évacuation des eaux, à l'enlèvement de la neige, des ordures ménagères et des matières résiduelles, à l'entretien général des voies et des lieux publics. La réalisation de ces programmes est de la responsabilité des arrondissements. »

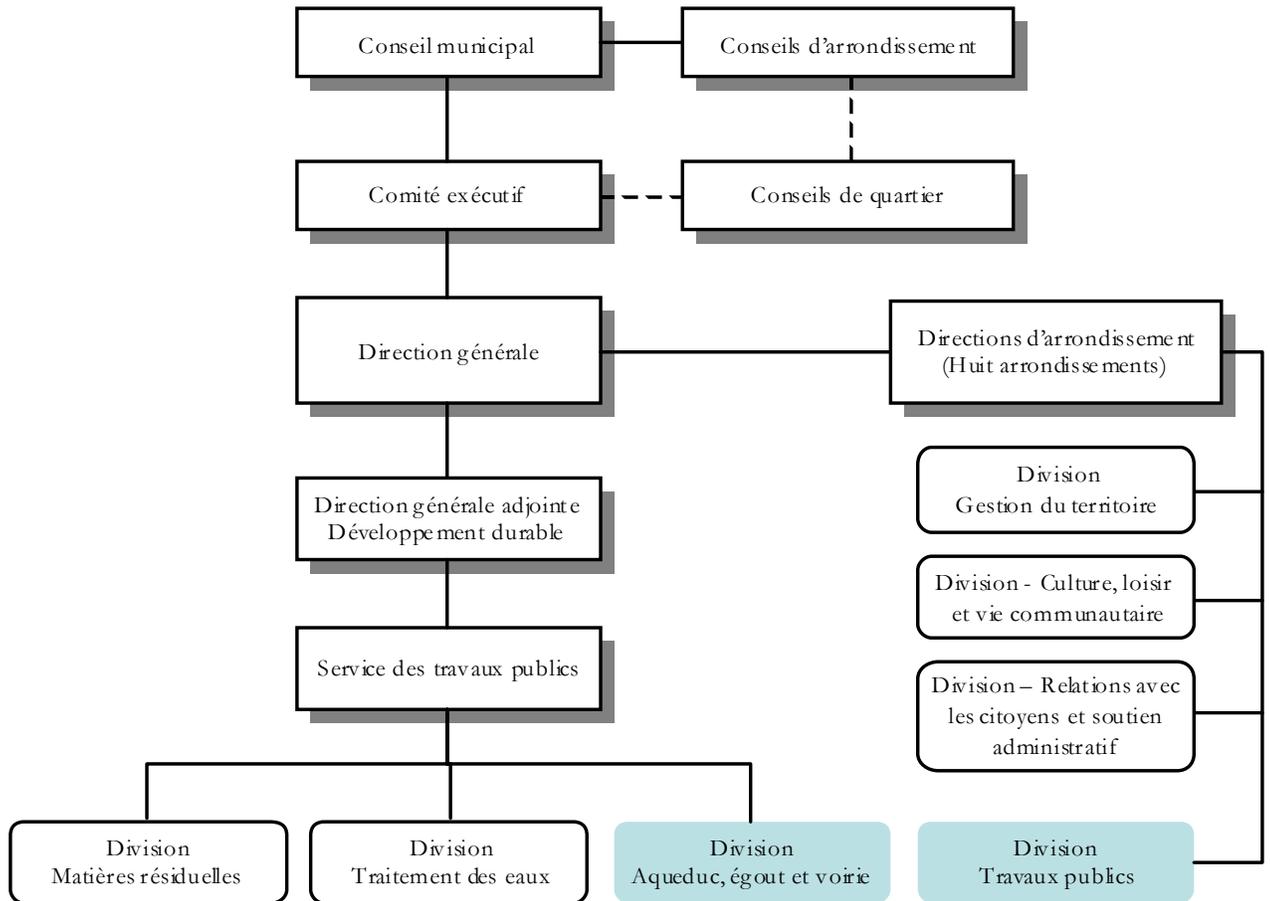


7.24 En 2006, le budget d'exploitation de la Division AEV était de 1 547 154 \$. Outre son directeur, la division comptait quinze postes dont deux n'étaient pas comblés. Les postes autorisés couvrant les domaines du déneigement, de la voirie, des réseaux d'aqueduc et d'égout et de l'économie d'eau potable sont :

- trois ingénieures ou ingénieurs;
- sept techniciennes ou techniciens en génie civil;
- une technicienne ou un technicien en géomatique;
- quatre postes de soutien administratif et technique.



7.25 Le tableau ci-dessous montre une partie de l'organigramme de la Ville, incluant celui du Service des TP et le lien existant entre sa Division AEV et les arrondissements.





L'évolution des coûts d'opération des divisions de TP

Augmentation importante des coûts d'opération

7.26 J'ai réalisé une analyse de l'évolution des coûts d'opération des huit divisions de TP entre 2002 et 2006. Pour ce faire, j'ai principalement travaillé avec des représentants du Service des TP. Le tableau qui suit montre l'évolution de ces coûts qui incluent les salaires et autres dépenses d'opération mais qui excluent les bénéfices marginaux ainsi que toutes les dépenses reliées à la gestion de la flotte de véhicules et à la gestion des immeubles utilisés par les divisions de TP.

	2002	2003	2004 **	2005 **	2006 **
	\$	\$	\$	\$	\$
Voirie municipale	18 197 736	19 928 188	20 646 874	22 468 475	25 197 111
Enlèvement de la neige	31 605 710	36 393 332	38 457 425	40 930 247	43 421 012
Circulation et stationnement	2 797 022	3 211 029	2 596 049	3 565 249	4 054 056
Réseau de distribution de l'eau potable	5 455 158	7 366 028	8 617 265	8 781 205	8 465 867
Réseau d'égout	2 667 683	3 074 353	3 495 990	3 966 775	3 775 129
Parcs et terrains de jeux	208 901	523 528	1 241 871	1 581 624	1 748 630
Autres budgets	1 872 526	963 666	633 844	635 738	1 194 236
TOTAL	62 804 736	71 460 124	75 689 318	81 929 313	87 856 041

Augmentation des dépenses 2002-2006 (en \$)

25 051 305

Augmentation des dépenses 2002-2006 (en %)

40

** Les dépenses concernant les années 2004, 2005 et 2006 ne tiennent pas compte du coût de l'enlèvement des matières résiduelles. Ces coûts s'élevaient à 1 434 802 \$ pour 2004, à 2 660 223 \$ pour 2005 et à 2 864 556 \$ pour 2006.



7.27 J'ai identifié les principales causes de ces augmentations et les résume ci-après :

	\$
• Inflation (calculée sur les dépenses autres que les salaires et les contrats, traitées ci-après)	1 060 000
• Augmentation de la superficie de la ville	1 580 000
• Augmentation des coûts des contrats et des matières utilisées	5 600 000
• Augmentations salariales, conformément à la nouvelle convention collective	2 970 000
• Augmentation du nombre d'employées ou d'employés réguliers ¹	2 250 000
• Augmentation des salaires du personnel occasionnel, des primes et du temps supplémentaire payé	6 500 000
• Coûts, autres que des salaires, relatifs à de nouvelles responsabilités transférées aux divisions de TP	<u>700 000</u>
• Total des augmentations expliquées	20 660 000
• Autres	<u>4 391 300</u>
Augmentation totale	<u>25 051 300</u>

7.28 Comme le démontrent les explications précédentes, la Ville a dû faire face à de nombreuses augmentations sur lesquelles elle n'avait pas, ou peu, de contrôle. Dans le cas des contrats donnés aux entrepreneurs, j'ai observé que le volume de ces contrats est relativement stable. L'augmentation de 5,6 M\$ des coûts des contrats et des matières utilisées s'explique principalement par une augmentation de 14 % provenant en partie d'une inflation de 8,6 % et d'une hausse du prix du carburant. Notons qu'à elles seules, les précipitations élevées de neige de 356,6 cm pour la saison hivernale 2005-2006 ont occasionné des coûts supplémentaires de 1,4 M\$.

7.29 En ce qui a trait à l'augmentation des coûts de la main-d'œuvre, la nouvelle convention collective en explique une partie de la hausse.

¹ Augmentation nette qui tient compte du transfert de nouvelles responsabilités aux divisions de TP ainsi que du fait que des ressources ont été transférées aux villes défusionnées.



Augmentation importante des coûts de main-d'oeuvre

7.30 Une portion importante de l'augmentation des coûts, soit près de 9 M\$, est attribuable à la progression du nombre d'employées et d'employés, du nombre d'heures travaillées par du personnel occasionnel, ainsi que du nombre d'heures travaillées en temps supplémentaire. Une évaluation sommaire m'a permis d'estimer que les efforts de travail reliés aux opérations des divisions de TP ont augmenté de près de 30 % entre 2002 et 2006. Cette situation est d'autant plus préoccupante que la variation de la superficie du territoire n'a que très peu contribué à cette hausse et que la portion des travaux confiés à des entrepreneurs externes n'a pratiquement pas changé.

ANALYSE DU MODÈLE ORGANISATIONNEL DE GESTION DES TP

7.31 La mise en place d'une structure de gestion décentralisée comporte des enjeux en ce qui a trait à l'intégration et à la cohérence des actions des unités décentralisées ainsi qu'à l'efficacité des opérations. Les organisations qui réussissent dans un tel modèle ont instauré une culture et des mécanismes de gestion qui favorisent l'imputabilité et la reddition de comptes. De façon générale, on retrouve une instance centrale qui élabore les orientations, approuve les objectifs établis par les unités décentralisées et assure le suivi des résultats.

7.32 Le modèle de gestion des services de proximité de la Ville de Québec est plus complexe puisque les services centraux, par exemple le Service des TP, n'ont pas de pouvoir hiérarchique sur les opérateurs de services, c'est-à-dire les divisions des arrondissements. Il n'y a donc pas d'instance centrale, gérée par des spécialistes des TP, ayant une vision globale et qui aurait l'autorité lui permettant de commenter, voire d'autoriser les choix et les orientations des divisionnaires des arrondissements.

7.33 C'est dans ce contexte que j'ai analysé le modèle organisationnel mis en place par la Ville pour déterminer s'il contribue efficacement à favoriser l'harmonisation, l'efficacité et l'efficience des services de proximité en TP. Pour ce faire, j'ai d'abord consulté le plan d'organisation du Service des travaux publics. Ce document, entériné par une résolution du comité exécutif de la Ville, présente la raison d'être, le mandat, les fonctions et l'organigramme du Service des TP et de sa nouvelle Division AEV.



7.34 De plus, j'ai discuté avec les représentants du Service des TP ainsi qu'avec trois divisionnaires des TP des arrondissements. Mon objectif était de savoir si leur vision de leurs rôles respectifs était conforme à celle à ce qui est décrite dans le plan d'organisation et de leur demander s'ils croyaient que le partage de responsabilités entre le central et les arrondissements favorisait l'atteinte des objectifs d'harmonisation, d'efficacité et d'efficience.

Présentation du plan d'organisation du Service des travaux publics

*L'harmonisation
et l'optimisation
des activités de
travaux publics, la
fonction
principale de la
Division AEV*

7.35 Selon ce plan, la fonction principale de la Division AEV est « *l'optimisation d'ensemble et la coordination des activités des travaux publics qui sont de la compétence des arrondissements* ». Pour ce faire, il est mentionné que la division travaillera en collaboration avec les arrondissements et que ses trois principaux objectifs sont :

- contribuer à l'harmonisation des services de TP;
- contribuer à l'optimisation des processus de TP;
- faciliter la gestion des activités de TP en offrant aux arrondissements des services-conseils et de l'expertise.

7.36 Les principales activités de la Division AEV énumérées dans le plan d'organisation sont :

- élaboration de politiques, de programmes et de procédures;
- participation à l'établissement des niveaux de service, règles de meilleure pratique et normes applicables;
- préparation des devis normalisés et d'appels d'offres communs;
- développement d'indicateurs de gestion;
- analyses de répartition et d'optimisation des ressources et recommandations ;
- coordination de la préparation des programmes triennaux d'immobilisations de la Division AEV et des divisions des TP des arrondissements;
- recherche, développement, innovation et acquisition de connaissances;
- soutien technique et formation aux arrondissements.

7.37 Le plan identifie aussi quelques activités de gestion des TP réalisées directement par la direction de la Division AEV, cette approche ayant pour but d'en assurer l'efficience. Parmi celles-ci, mentionnons la gestion des dépôts à neige de la Ville et la recherche de fuites sur le réseau d'aqueduc.



7.38 Enfin, le plan d'organisation de la Division AEV prévoit quelques initiatives d'harmonisation dont je fais mention à la section « Analyse des initiatives favorisant l'harmonisation des services ».

Principaux constats

7.39 Le plan d'organisation de la Division AEV démontre l'intention très claire de la Ville de mettre sur pied un modèle de collaboration entre le Service des TP et les arrondissements dont l'objectif est d'optimiser les activités de gestion des TP et d'harmoniser les pratiques des arrondissements.

7.40 Mes rencontres m'ont permis de confirmer que cette vision est comprise et partagée par les gestionnaires des TP qui expriment ainsi leurs rôles respectifs :

- la Division AEV assure la coordination des activités de gestion des TP, notamment en donnant des orientations et lignes directrices par le biais de politiques et de normes de service;
- les arrondissements planifient et réalisent les opérations et assument la gestion des relations avec les citoyennes et les citoyens.

7.41 Pour illustrer plus concrètement ce partage de rôles et de responsabilités, j'ai discuté avec les gestionnaires du premier dossier majeur d'harmonisation réalisé, soit la politique de déneigement instaurée en 2006. Dans ce dossier, le partage des rôles et des responsabilités a été le suivant :



Division AEV	Arrondissements
<ul style="list-style-type: none"> • Élaboration de la politique et du règlement sur le déneigement en impliquant les arrondissements • Production d'un devis d'appels d'offres communs pour la gestion des contrats de déneigement • Élaboration de cartes de déneigement conformes à la politique • En complément de la politique, mise en place d'un programme de gestion des sels de surface. Ce programme visait les trois objectifs suivants : <ul style="list-style-type: none"> - Sécurité des citoyennes et des citoyens - Économie et efficacité - Respect des normes environnementales 	<ul style="list-style-type: none"> • Participation active au processus d'élaboration de la politique • Validation des cartes de déneigement proposées • Dans la gestion courante des opérations : <ul style="list-style-type: none"> - Élaboration de leurs plans de déneigement (parcours) - Planification et exécution des opérations de déneigement en conformité avec la politique • En complément de la politique, la mise en œuvre du programme de gestion des sels de surface pour deux arrondissements agissant à titre de projets pilotes

7.42 Cet exemple illustre bien que les parties impliquées ont réussi à appliquer avec succès le modèle de collaboration. En outre, ce projet a permis à la Division AEV de faire reconnaître son expertise et de démontrer sa valeur ajoutée :

- Les efforts actuels de la Division AEV sont davantage orientés sur l'harmonisation des services et des pratiques alors que les projets touchant l'optimisation des processus sont gérés par les arrondissements. Je parle plus amplement de cette question à la section « Analyse des initiatives favorisant l'harmonisation des services ».
- Une incertitude demeure en ce qui concerne l'application des politiques et des normes édictées par la Ville. Bien que les représentants des arrondissements adhèrent aux objectifs d'harmonisation, ils souhaitent jouir de la souplesse leur permettant de gérer des cas d'exception et de s'assurer qu'ils respectent leurs objectifs, par exemple en ce qui concerne la sécurité des citoyennes et citoyens. À mon avis, bien qu'une certaine marge de manœuvre soit souhaitable dans l'application des politiques, il m'apparaît clair qu'une telle ouverture constitue un risque potentiel par rapport à l'atteinte des objectifs de la Ville.

La marge de manœuvre souhaitée par les arrondissements peut-elle mettre en péril l'atteinte des objectifs d'harmonisation?



La Direction générale, un élément clé dans la réussite du nouveau modèle organisationnel

- La Division AEV ne propose pas de mesures, le cas échéant, pour assurer davantage la cohérence et l'intégration dans l'élaboration et le suivi des plans d'affaires des divisions des TP des arrondissements.
- La réussite du modèle organisationnel implanté repose sur les facteurs de succès suivants :
 - la qualité du processus de consultation des arrondissements tout au long des projets d'élaboration des politiques, règlements et procédures;
 - la capacité à gérer efficacement les cas de divergence entre un ou des arrondissements et le central. Puisque le directeur des TP n'a pas de pouvoir hiérarchique envers les arrondissements, il revient à la Direction générale (ci-après « DG ») de faire l'arbitrage de ces situations. Il m'apparaît clair que la capacité et la volonté à jouer ce rôle dépendront fortement du style de gestion de la DG, ce qui peut varier dans le temps en fonction des gestionnaires en place. D'autre part, il est improbable que la DG, compte tenu de l'ampleur des responsabilités qui lui incombent, soit en mesure de détecter toutes les situations nécessitant de telles interventions.
- Enfin, bien qu'ils ne soient pas directement liés au modèle organisationnel, je souligne ici deux facteurs qui peuvent entraver l'atteinte des objectifs d'harmonisation. En effet, les gestionnaires rencontrés m'ont mentionné que même si les arrondissements exécutent les activités à l'intérieur des balises fixées par les politiques et les procédures harmonisées, il peut subsister des écarts dans les niveaux et les délais de service en raison :
 - des différences dans les modes de prestation de services des arrondissements. Par exemple, le recours (ou non) à des entrepreneurs privés peut avoir une incidence sur les délais de déneigement;
 - des niveaux de ressources disponibles qui sont variables selon les arrondissements. J'aborde cette question à la section suivante du présent chapitre.



Recommandations

7.43 Il est trop tôt pour savoir si le modèle organisationnel mis en place permettra d'atteindre les objectifs d'harmonisation, d'efficacité et d'efficience. Je peux toutefois affirmer que la mise sur pied de la Division AEV et le modèle de collaboration entre celle-ci et les arrondissements constituent un pas dans la bonne direction. Malgré cela, un certain nombre de risques demeurent.

7.44 C'est pourquoi je recommande à la Ville d'impliquer plus activement le service central dans le suivi des opérations des TP des arrondissements. Plus spécifiquement, la Division AEV doit :

- prendre connaissance des plans d'affaires des arrondissements et proposer, le cas échéant, des mesures pour assurer l'intégration et la cohérence entre ceux-ci, d'une part, et les orientations de la Ville d'autre part;
- se doter de mécanismes continus de suivi de l'application des politiques et règlements adoptés. J'élabore davantage sur cette recommandation dans la section qui suit;
- jouer un rôle-conseil auprès de la DG en analysant et en commentant les changements entrepris par les arrondissements, particulièrement lorsque ceux-ci ont des impacts budgétaires.

7.45 Ces recommandations visent à favoriser une meilleure cohérence entre les actions entreprises sur l'ensemble du territoire de la ville et à renforcer le rôle de la Division AEV comme conseiller stratégique des arrondissements et de la Direction générale en matière de gestion des TP. Elles ne visent pas à réduire le niveau d'autonomie des arrondissements ni à minimiser l'importance du rôle de la Direction générale.

ANALYSE DES INITIATIVES FAVORISANT L'HARMONISATION DES SERVICES

7.46 Lors de mes discussions avec les gestionnaires, j'ai identifié les initiatives d'harmonisation des services de TP. Je les ai catégorisées en trois grands volets :

- les projets d'harmonisation entrepris (ou prévus) par le Service des TP;
- les projets d'amélioration des processus initiés par la Direction générale;
- le projet de révision du partage des budgets entre les arrondissements.



7.47 Outre ces projets, les intervenants impliqués dans la gestion des TP se sont dotés d'un autre mécanisme de gestion important en matière d'harmonisation de leurs pratiques. Il s'agit de la Table des directeurs des divisions de TP des arrondissements qui se réunit toutes les deux semaines pour faire le point sur des dossiers d'intérêt. Des représentants du service central participent régulièrement à ces rencontres afin de maintenir un contact permanent avec les arrondissements. C'est aussi l'occasion pour le service central de consulter les divisionnaires sur les projets en développement comme cela a été le cas pour la politique de déneigement.

Les projets d'harmonisation entrepris (ou prévus) par le Service des TP

7.48 La Division AEV a entrepris plusieurs dossiers qui favoriseront l'harmonisation, l'efficacité et l'efficience des opérations de TP. D'autres projets sont prévus pour les mois à venir. J'énumère ci-après les plus importants.

Harmonisation de l'offre de service	Harmonisation des façons de faire
Projets complétés	
<ul style="list-style-type: none"> • Politique de déneigement et cartes de déneigement conformes à celle-ci • Règlement sur les branchements privés d'aqueduc et d'égout • Résolution qui harmonise l'entretien des rues privées 	<ul style="list-style-type: none"> • Devis communs : déneigement, sel de voirie, divers matériaux et travaux de réparation • Préparation du programme triennal d'immobilisations selon des critères harmonisés • Plan de mise aux normes des bornes-fontaines • Contrats uniformisés pour les camionneurs artisans • Programme d'économie d'eau potable et de recherche de fuites
Projets en cours	
<ul style="list-style-type: none"> • Programme de gestion des sels de voirie • Règlement sur les compteurs d'eau • Harmonisation des permis de neige à la rue 	<ul style="list-style-type: none"> • Plans typiques de soutien lors des travaux d'excavation
Projets prévus	
<ul style="list-style-type: none"> • Politique d'entretien des réseaux d'aqueduc, d'égout et de voirie 	



7.49 J'en conclus donc que la Division AEV joue déjà un rôle déterminant dans les efforts d'harmonisation de la Ville. De plus, compte tenu des projets à venir, il est possible de croire qu'un bon nombre d'activités importantes de gestion des TP auront été harmonisées lorsque la division aura complété le premier cycle de son plan d'affaires qui se terminera en 2008.

7.50 Comme c'est le cas pour la politique de déneigement, la Division AEV prévoit faire un suivi des principaux projets d'harmonisation, et ce, un an après leur mise en œuvre. Ces analyses permettront de comparer les impacts prévus des changements proposés aux résultats effectivement atteints, notamment en ce qui concerne l'évolution des coûts d'opération. Dans le cas de la politique de déneigement, cet exercice sera d'autant plus utile que des économies de coûts de l'ordre de 1,5 M\$ ont été estimées lors de l'élaboration de la politique. Il m'apparaît que la Division AEV doit jouer un rôle de vigie dès la mise en application des nouvelles politiques ou de tout autre changement dans les opérations de TP. Une telle approche favoriserait la détection rapide des cas de dérogation et assurerait que la Ville prenne action rapidement pour discuter des mesures correctives avec les arrondissements.

7.51 Enfin, selon l'information que j'ai obtenue, seuls certains projets feront l'objet d'une évaluation des impacts économiques.

Recommandations

7.52 Je recommande que la Ville :

- mette en place une approche de suivi en continu des changements issus des projets d'harmonisation, et ce, dès leur mise en œuvre;
- fasse une évaluation systématique des impacts financiers des projets d'harmonisation.



Les projets d'amélioration des processus initiés par la Direction générale

7.53 En continuité avec les efforts de réalisation et de déploiement de sa déclaration de services aux citoyennes et aux citoyens, la Ville a initié un projet de révision de certains processus qui ont un impact direct sur les services à la population. Parmi les 14 processus choisis, 7 concernent les opérations de TP dans les arrondissements, soit :

- la coupe de bordures de rues;
- le déneigement;
- le nettoyage de rues;
- les bris d'aqueduc;
- la fermeture et l'ouverture d'entrées d'eau;
- la collecte des monstres;
- la collecte des arbres de Noël.

7.54 Ces projets, dont la responsabilité incombe à des divisionnaires des TP, sont réalisés par des groupes de travail impliquant du personnel de chaque arrondissement. Ces mandats qui visent d'abord l'amélioration du service aux contribuables et la performance des processus favoriseront aussi l'harmonisation des façons de faire et de la prestation de services.

7.55 La Division AEV est impliquée directement dans les projets sur le déneigement, la collecte des monstres et celle des arbres de Noël. Par contre, elle n'est pas impliquée dans celui portant sur les bris d'aqueduc bien qu'elle soit responsable de l'élaboration des programmes relatifs à l'entretien des réseaux d'alimentation.

Recommandation

7.56 Je recommande que la Division AEV s'implique dans le projet d'amélioration des processus qui touchent la gestion des réseaux d'alimentation.



Le projet de révision du partage des budgets entre les arrondissements

7.57 La Ville de Québec a récemment entrepris un projet d'analyse financière portant sur les budgets des arrondissements. Les objectifs de cette analyse sont les suivants :

L'équité dans le partage des budgets entre les arrondissements

- obtenir une meilleure compréhension des coûts affectés aux activités de service des arrondissements, ce qui facilitera la préparation des budgets futurs;
- réaffecter, si nécessaire, les budgets entre les activités d'une part, et entre les arrondissements d'autre part. Une telle réaffectation assurerait que le partage des budgets soit cohérent avec les orientations stratégiques de la Ville et favorise l'équité dans la prestation de services à la population de chacun des arrondissements.

7.58 La décision de réaliser cette analyse repose sur le constat que, lors de la fusion de 2002, le processus budgétaire initial a reconduit aux arrondissements les sommes dépensées dans les anciennes villes pour offrir leurs services de proximité. Cette approche avait eu pour effet de maintenir les niveaux de service tels qu'ils étaient avant la fusion. Depuis ce temps, aucun projet global n'a permis de corriger cette situation.

7.59 Les deux premiers volets couverts par cette analyse sont les services reliés à la gestion du territoire ainsi que les relations avec les citoyennes et citoyens. Dans une seconde phase, qui sera réalisée au plus tard au début de 2008, la Ville scrutera les budgets des activités de culture, de loisir et de vie communautaire ainsi que ceux des opérations de TP.

7.60 Pour réaliser ce projet, la Ville compte identifier des indicateurs de coûts qui permettront de partager équitablement les budgets d'exploitation entre les arrondissements. Bien que le projet soit peu avancé, il appert que cet exercice sera complexe puisque les indicateurs devront généralement être interprétés et/ou combinés avec d'autres renseignements afin d'en assurer la pertinence. À titre d'exemple, le coût de déneigement pour chaque kilomètre de rue devra, pour être représentatif, tenir compte d'autres facteurs tels que la configuration géographique du terrain ou la largeur de la rue.

La révision du partage budgétaire entre les arrondissements risque d'entraîner des hausses de coûts

7.61 À mon avis, un autre risque guette l'administration municipale dans ce projet, soit la possibilité que l'analyse fasse ressortir des écarts entre les arrondissements et que ces derniers soient tentés de justifier ainsi des demandes de budgets supplémentaires.



Recommandation

7.62 Je recommande que la Ville mette en priorité ce projet et définisse, avec la collaboration des arrondissements, des orientations claires notamment en ce qui concerne l'impact financier du projet. Les orientations devront notamment préciser si la Ville désire réaliser cet exercice sans augmenter l'enveloppe budgétaire globale des arrondissements ou la diminuer, le cas échéant. Compte tenu de l'importance de cette question et de son impact sur l'harmonisation des services, je ferai un suivi sur les résultats de ce projet stratégique.

ANALYSE D'UNE INITIATIVE FAVORISANT L'EFFICACITÉ ET L'EFFICIENCE DES PROCESSUS

7.63 Outre les projets d'amélioration des processus dont j'ai parlé précédemment, un levier majeur de l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité des processus est la gestion des équipements motorisés qui représente un coût important de gestion des TP.

7.64 Puisque j'ai déjà réalisé un projet portant sur divers aspects de la gestion des équipements motorisés, dont les résultats apparaissent dans mon rapport de 2005, j'ai concentré mon analyse sur un seul critère, soit les mécanismes que la Ville a mis en place pour assurer une utilisation optimale de ses équipements, notamment en favorisant le partage de ceux-ci entre les arrondissements.

Mise en contexte

7.65 Les équipements de TP sont détenus et entretenus par un service central, le Service des équipements motorisés, qui gère les véhicules de l'ensemble des services de la Ville. Le budget d'exploitation du Service des équipements motorisés est de 28 M\$, dont environ la moitié est affectée à la gestion des équipements des TP. Ces coûts ne sont pas refacturés aux services utilisateurs.



7.66 Le rôle du Service des équipements motorisés est de supporter l'acquisition des équipements et d'assurer leur entretien. Le service n'a pas le mandat de voir à l'utilisation optimale de ceux-ci, responsabilité qui incombe aux services utilisateurs. Bien qu'un garage centralisé soit utilisé pour les activités d'entretien, les équipements des TP sont répartis sur l'ensemble du territoire. Chaque arrondissement possède en effet sa flotte de véhicules et en planifie l'utilisation.

Principaux constats

7.67 Mon analyse m'a permis de faire les constats suivants :

Les arrondissements ne sont pas incités à optimiser les coûts d'utilisation des équipements motorisés

- les arrondissements n'ont pas d'incitatif à rationaliser l'utilisation des équipements motorisés puisqu'ils n'en assument pas les coûts;
- la décentralisation a amené chacun des arrondissements à se doter de leurs propres équipements;
- le prêt de véhicules entre les arrondissements n'est pas une pratique encadrée et systématique. Il est plutôt réalisé, ponctuellement, sur une base volontaire. L'argument invoqué pour expliquer le faible niveau de prêt est la crainte d'en perdre l'usage alors que des besoins non prévus pourraient survenir dans l'arrondissement. On évoque aussi la crainte que l'équipement revienne en retard ou qu'il soit défectueux à son retour;
- des contraintes logistiques restreignent aussi le partage des équipements. Il appert notamment qu'il n'existe aucun système de suivi des niveaux d'utilisation des véhicules;
- de par leur nature, certains équipements spécialisés ont un taux d'utilisation assez faible, car ils sont utilisés à des périodes spécifiques de l'année, par exemple, les balais mécaniques utilisés pour le nettoyage printanier. Malgré son faible taux d'utilisation, le prêt de ce type d'équipement est limité, car tous les arrondissements les utilisent à la même période;
- malgré l'absence de données et d'analyse spécifique à cet égard, plusieurs intervenants rencontrés croient que certains équipements pourraient être mieux utilisés et que les coûts afférents à la flotte de véhicules des TP ne sont pas optimisés. À titre d'exemple, il a été fait mention de situations où des équipements ont été loués temporairement par un arrondissement alors que le même type de véhicules était disponible dans au moins un autre arrondissement.



7.68 Dans ce contexte, la Ville étudie présentement la possibilité de réaliser une analyse plus détaillée afin d'évaluer le potentiel d'optimisation de la flotte de véhicules des TP et de proposer un nouveau modèle de gestion à cet égard. Le Service des équipements motorisés a abandonné une première tentative en ce sens en 2006 en raison de la difficulté à réaliser la collecte d'information relative au niveau d'utilisation des véhicules.

Recommandation

7.69 Je recommande que la Ville mette en priorité ce projet de réaliser une analyse plus détaillée et s'assure de la pleine et entière collaboration des arrondissements, notamment en ce qui concerne le partage d'information sur le niveau d'utilisation des véhicules. Compte tenu de l'importance de cette question et de son impact sur l'efficacité et l'efficience des services, je ferai un suivi sur le résultat de ce projet.

CONCLUSION

7.70 Compte tenu de l'importance stratégique des projets d'harmonisation des services offerts par les divisions des TP des arrondissements, la Ville de Québec doit maintenir ses efforts en ce domaine.

7.71 Par ailleurs, mon analyse de l'évolution des coûts des divisions des TP des arrondissements m'a permis de constater que les efforts consentis à la gestion des opérations de TP ont augmenté considérablement entre 2002 et 2006. Dans ce contexte, je crois que la Ville a le devoir d'analyser les causes de ces augmentations et, le cas échéant, de questionner l'offre de service et les façons de faire en matière de gestion des TP afin de détecter des opportunités d'optimiser l'efficience de cette fonction importante.

7.72 La réussite de tous ces changements nécessitera l'engagement des élues et des élus, de la Direction générale et des arrondissements. Toutefois, cela ne sera pas suffisant. En effet, il m'apparaît essentiel que ceux-ci soient supportés et guidés dans leur réflexion par le service central des TP dont le rôle stratégique devrait être renforcé par les autorités municipales.



Commentaires de la direction du Service des travaux publics, en date du 17 juillet 2007

« Je suis d'avis que les recommandations qu'il contient peuvent améliorer :

- *la cohérence des actions des arrondissements ainsi que celles du Service des travaux publics;*
- *la mise en application et le suivi des politiques, des règlements, des devis et des programmes harmonisés dans le domaine des travaux publics.*

En outre, les recommandations du rapport favorisent :

- *l'optimisation des coûts de la fonction travaux publics;*
- *le partage des équipements motorisés entre les arrondissements.*

L'application des recommandations que vous faites exigera d'y consacrer les ressources humaines appropriées, en particulier pour soutenir les activités suivantes :

- *prendre connaissance des plans d'affaires des arrondissements et proposer, le cas échéant, des mesures pour assurer l'intégration et la cohérence entre ceux-ci, d'une part, et les orientations de la Ville d'autre part;*
- *l'implication dans le projet d'amélioration des processus qui touche la gestion des réseaux d'alimentation;*
- *la participation éventuelle dans le projet de partage des budgets entre les arrondissements et dans le projet de partage des équipements motorisés. »*

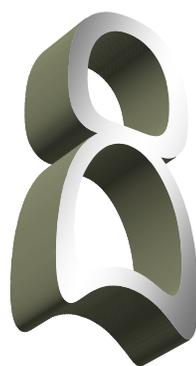
PARTIE III



VÉRIFICATION DE CONFORMITÉ



CHAPITRE



Taux globaux de taxation et ventilation des dépenses mixtes



Table des matières

	PAGE
TAUX GLOBAUX DE TAXATION	213
VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES	214

TAUX GLOBAUX DE TAXATION

8.1 Le taux global de taxation représente le taux théorique qu'il serait nécessaire d'imposer si l'ensemble des revenus de taxation de la municipalité, à l'exception de certains d'entre eux, provenait d'une taxe générale imposée sur la valeur de tous ses biens-fonds imposables. C'est aussi une façon d'exprimer l'effort fiscal moyen des contribuables fonciers des immeubles imposables.

8.2 Ce taux est ainsi utilisé par le gouvernement du Québec dans le calcul des sommes versées aux municipalités à l'égard des immeubles des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation.

8.3 À la suite de l'adoption de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* (L.R.Q., chapitre E-20.001) (Loi), l'agglomération de Québec est formée, depuis le 1^{er} janvier 2006, par les territoires des villes de Québec, de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures.

8.4 En plus du taux global de taxation pour la municipalité centrale, cette Loi prévoit le calcul d'un taux global de taxation d'agglomération pour des revenus provenant de taxes imposées par le conseil d'agglomération.

8.5 L'article 107.14 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19) stipule que pour une municipalité de plus de 100 000 habitants, il est de la responsabilité du vérificateur général de vérifier le calcul établissant le taux global de taxation.

8.6 J'ai donc effectué la vérification du calcul des taux globaux de taxation qui doivent être établis en conformité avec les règlements adoptés en vertu de la *Loi sur la fiscalité municipale* (L.R.Q., chapitre F-2.1).

8.7 Ma vérification m'a permis d'émettre des rapports sans restriction sur la conformité de l'établissement de ces taux globaux de taxation de la Ville de Québec centrale et de l'agglomération de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2006.



VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES

8.8 Sur le plan des dépenses, la Loi stipule que « *Les dépenses que la municipalité centrale fait dans l'exercice des compétences d'agglomération sont traitées distinctement de celles qu'elle fait dans l'exercice des autres compétences.* » Les dépenses mixtes sont des dépenses faites dans l'exercice des compétences d'agglomération, et liées à un équipement, à une infrastructure ou à une activité d'intérêt collectif.

8.9 L'article 70 de la Loi édicte que « *Le vérificateur qui a la responsabilité de se prononcer sur tout taux global de taxation de la municipalité centrale doit également le faire sur la ventilation des dépenses mixtes.* »

8.10 J'ai donc effectué la vérification de la ventilation des dépenses mixtes en conformité avec le règlement adopté par le conseil d'agglomération *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes* et les règlements le modifiant.

8.11 Ma vérification m'a permis d'émettre un rapport sans restriction sur la ventilation des dépenses mixtes établie conformément au *Règlement modifiant le règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes relativement à certaines dépenses* (R.A.V.Q. 27) pour l'exercice terminé le 31 décembre 2006.

PARTIE IV



VÉRIFICATION FINANCIÈRE



CHAPITRE



États financiers de la Ville, de ses organismes et des autres entités

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2006



Table des matières

	PAGE
INTRODUCTION	221
ÉTATS FINANCIERS	221
Ville et organismes	221
Autres entités	222
NOUVELLES RÈGLES COMPTABLES MUNICIPALES	222

INTRODUCTION

9.1 La vérification des états financiers, souvent appelée vérification d'attestation financière, permet de fournir un degré raisonnable de certitude quant à l'absence d'inexactitudes importantes dans les états financiers.

9.2 Cette vérification doit être effectuée selon les normes généralement reconnues dans la profession comptable. Elle comprend : l'acquisition d'une compréhension de l'entité et de son environnement, y compris son contrôle interne, l'appréciation des risques d'inexactitudes importantes, la vérification par sondages des différents éléments qui appuient les données et autres informations fournies dans les états financiers, l'évaluation des pratiques et des conventions comptables suivies et une appréciation d'ensemble des états financiers.

ÉTATS FINANCIERS

Ville et organismes

9.3 J'ai procédé à la vérification des états financiers de la Ville et de quarante-cinq organismes. Pour ces états, j'ai émis des rapports du vérificateur sans restriction et j'ai adressé, à l'intention de la direction de certaines de ces entités vérifiées, des commentaires sur des points d'amélioration à être apportés dans la comptabilisation de leurs opérations.

9.4 Voici la liste des organismes dont j'ai vérifié les états financiers :

- Centre local de développement de Québec;
- Vingt-trois conseils de quartier;
- ExpoCité;
- La Société municipale d'habitation Champlain;
- Office municipal d'habitation de Québec;
- Société de transport de Québec (RTC);
- Société municipale d'habitation et de développement Champlain;
- Transport adapté du Québec métro inc.



Autres entités

9.5 J'ai également procédé à la vérification des états financiers des entités suivantes, pour lesquelles j'ai émis des rapports sans restriction :

- Caisse du Régime de retraite de la Ville de Québec et ses treize filiales en propriété exclusive;
- Société des jeux mondiaux policiers pompiers Québec 2005.

NOUVELLES RÈGLES COMPTABLES MUNICIPALES

9.6 Les villes du Québec doivent comptabiliser leurs opérations selon des pratiques comptables déterminées par le ministère des Affaires municipales et des Régions. Avant le 1^{er} janvier 2007, ceci avait comme effet que le Québec municipal avait ses propres pratiques comptables qui différaient alors des principes comptables généralement reconnus (PCGR) canadiens.

9.7 Dans le but d'uniformiser ces pratiques, le Ministère s'est engagé auprès de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) à adopter les PCGR comme pratiques comptables dans toutes les municipalités québécoises s'assurant ainsi qu'il n'y aurait pas de restriction au *Rapport du vérificateur* provenant de principes comptables différents.

9.8 Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2007, ces changements sont en application pour les villes. Pour se conformer aux PCGR, voici les principales pratiques comptables à appliquer :

- Consolidation de l'information financière

Les états financiers des municipalités et des organismes municipaux sont dressés de façon consolidée. Les municipalités et les organismes municipaux peuvent ainsi présenter un compte rendu global de leurs activités et de leurs ressources financières.

Ces modifications comptables touchent principalement les municipalités qui contrôlent des organismes ou qui sont engagées dans des partenariats. La notion de contrôle renvoie entre autres aux critères suivants : la nomination des membres de son conseil d'administration, l'approbation des budgets et des politiques de l'organisme, la disposition des actifs en cas de dissolution, la responsabilité des pertes et le pouvoir de dissolution.



- Régimes de retraite et autres avantages sociaux futurs

De plus, on comptabilise dans les nouveaux états financiers des villes, de façon intégrale, les avantages sociaux futurs et l'ensemble des dettes qui leur sont reliées.

Les avantages sociaux futurs comprennent les avantages de retraite, comme les pensions et les avantages complémentaires, ainsi que les autres avantages sociaux futurs, tels que les avantages postérieurs à l'emploi, les congés rémunérés et les prestations de cessation d'emploi.

9.9 Le budget 2007 de la Ville prend en compte les effets de ces modifications.

PARTIE V



SUIVI DES RECOMMANDATIONS



CHAPITRE

10

*Suivi effectué par la Direction générale sur
les recommandations du vérificateur général*

INTRODUCTION

10.1 En février dernier, la Direction générale m'informait qu'elle attachait une grande importance aux rapports que je déposais annuellement au conseil municipal ainsi qu'aux recommandations que je formulais à cette occasion pour améliorer la gestion des fonds publics. Afin d'assurer le suivi de mes recommandations contenues dans mes rapports annuels de 2002 à 2005, la Direction générale a mis en place un tableau de bord, qui sera mis à jour annuellement, présentant chacune de mes recommandations ainsi que le suivi effectué par chacun des services et arrondissements concernés.

10.2 Cette initiative de la Direction générale est fort louable et contribue certes à s'assurer dans quelle mesure les lacunes mentionnées par le vérificateur général lors de ses différents travaux de vérification ont été corrigées adéquatement et dans quelle mesure ses recommandations ont été appliquées. Il faut noter que le suivi exercé ne s'adresse qu'aux activités propres de la Ville et exclut celles des organismes de la Ville soumis à sa vérification.

10.3 Cette action de la Direction générale s'additionne à la politique que je me suis donnée sur le suivi de mes recommandations et qui s'exprime comme suit :

« Le suivi d'une vérification doit se réaliser au moment jugé opportun, dans un délai maximum d'une année, pour la vérification financière et de conformité, et de deux années pour la vérification d'optimisation des ressources suivant la parution du rapport annuel au conseil municipal ».

MANDAT

10.4 L'application de cette politique m'a conduit à effectuer un suivi de la plupart de mes recommandations contenues dans mes rapports annuels portant sur les années 2002 à 2004. Les travaux de vérification qui en ont fait l'objet portaient sur les activités suivantes de la Ville :

- 2002 :
 - processus d'implantation de la Ville nouvelle;
 - délégation du pouvoir de dépenser et de contracter;
 - gestion de la pérennité des infrastructures;
 - gestion des activités de loisirs;
 - gestion des bibliothèques;
 - contrôles exercés sur les stocks.



- 2003 :
 - rôle d'évaluation foncière;
 - gestion de la dette et de la trésorerie;
 - gestion des autres revenus de sources locales et des transferts;
 - mobilisation des ressources humaines;
 - gestion de la relève des ressources humaines;
 - développement d'un système intégré de gestion des dossiers de la cour municipale;
 - système informatique de la paie.

- 2004 :
 - gestion des ressources humaines au Service de police;
 - gestion des revenus des arrondissements;
 - gestion des revenus du Marché public et du Marché aux puces de Sainte-Foy;
 - gestion documentaire.

CONCLUSION

10.5 J'ai comparé les résultats de mes suivis avec ceux réalisés par la Direction générale et je n'ai constaté aucune différence majeure.

10.6 Les résultats de mes vérifications apparaissant dans mon rapport de 2005 portaient sur les activités suivantes :

- Service de la gestion des équipements motorisés;
- demandes de remboursement à des tiers;
- plan d'affaires du Service des technologies de l'information et des télécommunications;
- adjudication des contrats;
- entretien et réparations de la machinerie lourde.

10.7 Conformément à ma politique, je n'ai pas encore effectué le suivi des recommandations découlant de mes travaux de vérification contenues dans mon rapport de l'année 2005. Je m'en suis donc remis à celui effectué par la Direction générale.

10.8 Je dois préciser que l'exercice de mes suivis ne constitue pas une nouvelle vérification, mais s'appuie sur les déclarations des gestionnaires et le caractère raisonnable de celles-ci.



10.9 Mes rapports de 2002 à 2005 contenaient à l'égard des activités de la Ville pas moins de 85 recommandations. Mes propres travaux de suivi, additionnés de ceux effectués par la Direction générale donnent les résultats suivants sur le degré d'accomplissement de mes recommandations :

État des recommandations

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Le nombre de mes recommandations contenues dans mes rapports de 2002 à 2005 s'élève à 85	37	33	5	10
Pourcentage	43%	39%	6%	12%

10.10 Les résultats indiqués ci-dessus démontrent que 82% de mes recommandations furent appliquées ou ont connu des progrès satisfaisants dans la correction des lacunes soulevées. Par contre, 18 % d'entre elles ne furent pas prises en compte ou ont connu des progrès insatisfaisants. Elles sont énumérées dans les paragraphes suivants.

Rapport annuel 2002, Tome I

Délégation du pouvoir de dépenser et de contracter, chapitre 3

10.11 Je recommandais d'examiner attentivement les blocs de natures de dépenses afin de s'assurer que chacune des natures à l'intérieur de ces blocs puisse bénéficier du même niveau de délégation.

Rapport annuel 2003

Gestion de la dette et de la trésorerie, chapitre 2

10.12 Je recommandais que la Ville se donne dans les plus brefs délais une politique sur la gestion de sa dette.

10.13 Je recommandais que les opérations nécessaires à la gestion de la dette fassent l'objet de règles écrites.



10.14 Je recommandais que la Ville regarde la possibilité de bénéficier d'escomptes auprès des fournisseurs qui seraient prêts à accorder de tels avantages.

Gestion des autres revenus de sources locales et des transferts, chapitre 3

10.15 Je recommandais à la Division des revenus de documenter davantage les rôles et les responsabilités des principaux intervenants pour encadrer les activités des autres revenus de sources locales et des transferts.

Développement d'un système intégré de gestion des dossiers de la cour municipale, chapitre 6

10.16 Je recommandais que la cour municipale s'assure qu'un suivi rigoureux soit effectué à toutes les étapes importantes du développement de son système intégré de gestion des dossiers et que le comité exécutif soit notamment informé en temps opportun de l'évolution des coûts, des échéances et de l'atteinte des objectifs.

Système informatique de la paie, chapitre 10

10.17 Je recommandais que les permissions d'accès au système informatique de la paie continuent à refléter fidèlement l'organisation du travail du traitement de la paie, en particulier en ce qui a trait à la séparation des tâches et aux responsabilités des usagers.

Rapport annuel 2004

Gestion des ressources humaines au Service de police, chapitre 1

10.18 Je recommandais au Service de police :

- de maintenir l'effectif total à son niveau actuel en attendant la révision des processus;
- de procéder à l'évaluation du potentiel des ressources humaines afin de planifier la relève;
- de dresser une analyse formelle à la suite des opérations menées dans le cadre de l'application du plan d'intervention;
- de revoir l'information de gestion disponible dans la Division des enquêtes spécialisées;



- de mettre davantage l'accent sur les résultats attendus pour la Division des enquêtes spécialisées;
- d'exercer un suivi plus rigoureux du temps supplémentaire et des congés de maladie.

10.19 Je recommandais que le Service de police révise l'ensemble de ses descriptions d'emploi pour favoriser une bonne compréhension du travail à effectuer et définisse la représentativité adéquate du milieu afin de la refléter dans la composition de son personnel.

10.20 Je recommandais que le service s'assure que tous les policiers et toutes les policières fassent l'objet d'une appréciation formelle de leur rendement, et ce, annuellement et que les éléments évalués concernant les policiers et les policières soient davantage axés sur les résultats, tout comme le personnel d'encadrement.

10.21 Je recommandais que le Service de police connaisse le degré d'adhésion des employés et employées aux politiques et pratiques de l'organisation et qu'il dresse un plan d'action pour sensibiliser son personnel aux valeurs qu'il préconise.

Gestion des revenus des arrondissements, chapitre 2

10.22 Je recommandais aux arrondissements d'examiner la possibilité d'harmoniser la tarification des activités de loisirs exigée des non-résidents de la Ville de Québec, en tenant compte, le cas échéant, des responsabilités des organismes partenaires.

10.23 Je recommandais aux arrondissements de revoir et d'harmoniser, dans la mesure du possible, le contenu des contrats de location et plus particulièrement les dispositions qui touchent les modalités de paiement.



Gestion documentaire, chapitre 4

10.24 Je recommandais que la Ville crée un organe de concertation pluridisciplinaire relevant de la Direction générale en vue de mettre en œuvre les mesures propres à l'établissement de la gestion intégrée des informations analogiques et numériques qu'elle génère et ce, particulièrement en matière de classification, d'accès, de conservation, de diffusion, voire de copie ou de transfert de ces informations. Cet organe de concertation doit inclure, entre autres, la Division de la gestion des documents et des archives et le Service des technologies de l'information et des télécommunications.

10.25 Je recommandais que soit définie l'information de gestion nécessaire à une reddition de comptes appropriée de la gestion documentaire en s'inspirant de ce qu'ont produit les organisations internationales, canadiennes ou québécoises œuvrant dans ce secteur d'activité.

Rapport annuel 2005

10.26 Mon rapport annuel de 2005 contenait 14 recommandations. Comme déjà dit précédemment, je m'en suis remis au suivi exercé par la Direction générale sur ces recommandations. Dans mon rapport annuel 2007, je ferai état de mes propres conclusions à leur égard.



CHAPITRE

11

Gestion des ressources humaines au Service de police

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2006

MANDAT

11.1 J'ai procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée auprès du Service de police de la Ville de Québec (SPVQ) en 2004-2005. Mes travaux se sont terminés en avril 2007.

11.2 Ma vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 1 de la partie II du *Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 2004*, visait à m'assurer que les ressources humaines étaient gérées avec un souci d'économie, d'efficacité et d'efficacités. J'avais alors mis l'accent sur les activités clés de gestion qui concernent le personnel policier, afin de voir si :

- la démarche de planification permettait d'établir le nombre de personnes nécessaires pour livrer la quantité de services requis et que, sur le plan des opérations courantes, les activités étaient bien articulées;
- les activités menées pour combler les postes disponibles permettaient d'obtenir les bonnes ressources en temps opportun;
- les pratiques administratives soutenant la carrière des policiers et policières, plus précisément la formation et l'appréciation du rendement, étaient pertinentes.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Près de la moitié de mes recommandations sont demeurées en plan

11.3 Près de la moitié de mes recommandations, soit 7 sur 16, sont demeurées en plan. Aucune activité appréciable visant l'application de ces 7 recommandations n'a été mise de l'avant. Ainsi, pour l'effectif requis, la relève du personnel clé et la mesure des résultats de la Division des enquêtes spécialisées, la situation n'a guère évolué. Non seulement mes recommandations sont sur la glace, force m'est de constater que, dans le cas de l'effectif requis, la direction prise va complètement à l'opposé.

11.4 Pour 5 autres recommandations, j'estime que les progrès réalisés sont insuffisants. Le suivi plus rigoureux de l'absentéisme, l'appréciation formelle du rendement de chaque policier et policière et le degré d'adhésion des ressources aux pratiques et politiques de l'organisation policière municipale constituent des champs d'action où il reste beaucoup à faire.



11.5 Enfin, il convient de signaler des gestes concrets pour 4 de mes 16 recommandations. Ainsi, la situation quant à la prise des empreintes digitales est maintenant régularisée et des progrès satisfaisants ont été constatés pour l'intégration de la planification et la mise en œuvre des opérations courantes sur le territoire.

11.6 Le tableau ci-après résume l'évolution des progrès quant à mes recommandations formulées au Service de police.



État des recommandations

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Planification des ressources humaines				
<ul style="list-style-type: none"> Maintenir l'effectif total à son niveau actuel en attendant la révision des processus; 				X
<ul style="list-style-type: none"> procéder à l'évaluation du potentiel des ressources humaines afin de planifier la relève; 				X
<ul style="list-style-type: none"> intégrer la planification et la mise en œuvre des opérations courantes sur l'ensemble du territoire; 	X			
<ul style="list-style-type: none"> dresser une analyse formelle à la suite des opérations menées dans le cadre de l'application du plan d'intervention; 		X		
<ul style="list-style-type: none"> revoir l'information de gestion disponible à la Division des enquêtes spécialisées; 				X
<ul style="list-style-type: none"> mettre davantage l'accent sur les résultats attendus pour la Division des enquêtes spécialisées; 				X
<ul style="list-style-type: none"> exercer un suivi plus rigoureux du temps supplémentaire et des congés de maladie. 			X	
Dotation des postes				
<ul style="list-style-type: none"> Réviser l'ensemble de ses descriptions d'emploi pour favoriser une bonne compréhension du travail à effectuer; 				X
<ul style="list-style-type: none"> définir la représentativité adéquate du milieu afin de la refléter dans la composition de son personnel; 				X
<ul style="list-style-type: none"> recueillir les empreintes digitales de tous les policiers et de toutes les policières afin de bien s'assurer qu'ils ou elles n'ont pas d'antécédents criminels. 	X			



État des recommandations

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
<p>Formation et développement</p> <ul style="list-style-type: none"> S'assurer que tous les policiers et toutes les policières mettent à jour leurs connaissances et leurs techniques, notamment à l'aide d'un historique de formation; mettre en place les mécanismes pour connaître les besoins particuliers des employés et employées en matière de formation. 		X			
		X			
<p>Gestion de carrière</p> <ul style="list-style-type: none"> S'assurer que tous les policiers et toutes les policières font l'objet d'une appréciation formelle de leur rendement et ce, annuellement; faire en sorte que les éléments évalués concernant les policiers et les policières soient davantage axés sur les résultats, tout comme le personnel d'encadrement. 			X		
				X	
<p>Direction</p> <ul style="list-style-type: none"> Connaître le degré d'adhésion des employées et employés aux politiques et pratiques de l'organisation; dresser un plan d'action pour sensibiliser le personnel aux valeurs qu'elle préconise. 			X		
			X		
Total	16	1	3	5	7



Planification des ressources humaines

Détermination de l'effectif

Effectif total

11.7 Depuis mon rapport, l'effectif autorisé du SPVQ a augmenté globalement de 39 postes, passant de 888 à 927 tel que détaillé en annexe. Cette augmentation se concentre principalement à la Division de la gendarmerie et résulte en grande partie du nouveau contrat de travail signé en juin 2005, qui incidemment est venu à terme le 31 décembre 2006. La lettre d'intention accompagnant cette dernière convention de travail prévoit spécifiquement les postes ainsi ajoutés. De plus, certains aménagements de personnel ont été apportés.

11.8 Plus précisément pour l'effectif policier syndiqué, le plan d'organisation policière préconisait en 2004 l'emploi de 656 policiers et policières, le réel étant de 674. En 2006, l'effectif policier autorisé est maintenant de 720 et le réel de 725. Une démarche visant des gains d'efficacité et d'efficience est en cours. Une partie de la révision des processus en cause est réalisée (réponse en différé aux plaintes des citoyens et citoyennes) ce qui n'a toutefois pas freiné l'augmentation de l'effectif puisque le SPVQ entend notamment mettre l'accent sur la prévention et la mise en place d'une approche territoriale.

Gendarmerie

11.9 Le plan d'organisation du SPVQ de même que les études que j'ai menées sur le sujet m'ont amené à conclure que le statu quo s'imposait quant au nombre de membres en uniforme dont la Division de la gendarmerie devrait disposer pour s'acquitter de sa mission de base. Ainsi, j'estimais qu'un effectif total se situant entre 337 et 390 policiers et policières (à temps complet ou équivalent) serait nécessaire pour assurer la sécurité et l'ordre sur le territoire, et ce, en assumant que :

- 30 % à 35 % du temps disponible des patrouilleuses et patrouilleurs est consacré aux appels de service;
- la répartition des patrouilleuses et patrouilleurs en modes duo et solo correspond à la nature des appels de service tels qu'ils sont définis actuellement;
- le travail effectué représente ce qui est fait actuellement et non ce qui pourrait être fait.



11.10 Le nombre de patrouilleuses et patrouilleurs se situait alors à 352 répartis sur les postes de quartiers existants. À mon avis, cette équipe répondait aux besoins et au niveau de qualité de service préconisé par le plan d'organisation policière. Au 31 décembre 2006, on dénombrait 423 policières et policiers permanents affectés à la patrouille (Annexe A).

11.11 En ce qui concerne l'utilisation de véhicules à 2 constables, autre volet de ma réflexion, la lettre d'entente numéro 14 relative au déploiement de l'effectif assigné à la patrouille prévoit la mise en place au cours de l'année 2006 d'un projet pilote préconisant des nouvelles modalités d'opération réduisant de 20 pour cent le déploiement de véhicules en mode duo. L'évaluation des résultats de ce projet pilote était prévue au début de 2007 mais cette démarche d'évaluation n'était toujours pas enclenchée au moment de mon rapport.

11.12 Par ailleurs, j'observais qu'il serait fort pertinent de connaître et de suivre l'évolution du temps cumulé dans les segments de travail autres que les appels de service. Malheureusement, je n'en connais pas plus aujourd'hui sur le temps que le personnel policier consacre au travail généré par la division (temps proactif) de même que celui consacré à l'administration. Ces statistiques auraient permis d'établir le profil de la répartition des efforts policiers et, partant, de déterminer plus finement le nombre de patrouilleuses et patrouilleurs.

Enquêtes spécialisées

11.13 Je mentionnais dans mon rapport de 2004 qu'une réflexion, tant sur la classification des dossiers pour cumuler l'information que sur le degré de difficulté à y accoler, devait être entreprise afin d'obtenir une base valable pour déterminer l'effectif à la Division des enquêtes spécialisées. Sans ces informations de base, l'ajout de personnel à l'effectif en place sur la seule reconnaissance d'un inventaire de dossiers non résolus aurait été imprudent.

11.14 Au 31 décembre 2006, l'effectif réel a augmenté de 7 personnes par rapport à 2004 passant à 152 personnes. L'effectif demeure néanmoins à l'intérieur du total préconisé par le plan d'organisation policière révisé, soit 159 personnes. La réflexion reste à faire.



Autres divisions administratives

11.15 Toujours dans mon appréciation de l'effectif requis, j'invitais le SPVQ à pousser plus loin ses délibérations quant au nombre de personnes à affecter à la Division des affaires stratégiques et administratives notamment en se comparant avec les autres corps policiers, et ce, avec tous les bémols à apporter sur la nature et l'intensité des services de soutien fournis par chacun.

11.16 Le plan d'organisation policière révisé prévoit maintenant une diminution d'un poste pour un total de 66 personnes. Au 31 décembre 2006, on dénombre 67 personnes qui œuvrent à la Division des affaires stratégiques et administratives.

Encadrement

11.17 Même si je n'avais pas formulé de recommandation spécifique sur le sujet, je considérais important que la proposition contenue au plan d'organisation policière à l'effet d'augmenter le nombre de capitaines (non syndiqués) et de diminuer le nombre de lieutenantes ou lieutenants (syndiqués) soit appliquée. La lieutenante ou le lieutenant pouvait être placé dans une situation conflictuelle relativement au droit de gérance puisqu'elle ou il est appelé à appliquer et à superviser le travail de personnel syndiqué.

11.18 Or, il s'avère que la direction prise par le SPVQ va à l'opposé de ce que le plan préconisait, ce que je ne peux cautionner. D'après les informations obtenues de la direction, cette avenue aurait été privilégiée à la suite de la négociation de la dernière convention de travail.

Relève du personnel clé

11.19 J'ai souligné à l'époque que 29 pour cent du personnel supérieur d'encadrement (directeurs, directrices, inspecteurs, inspectrices et capitaines) avait plus de trente ans de service, ce qui laissait poindre un important remplacement de personnel à court terme.



11.20 Compte tenu de l'imminence des difficultés, je considérais opportun que le SPVQ dispose d'un plan de relève. La Ville de Québec a mis sur pied un projet de planification de la relève dont la responsabilité incombe au Service des ressources humaines. Le SPVQ a été ciblé comme client prioritaire étant donné sa situation critique en cette matière. Malheureusement, aucune suite n'a été donnée à ce jour à cette planification du plan. Au 31 décembre 2006, 52 pour cent des officiers avaient plus de 30 ans de service. Le SPVQ s'attend à ce que le dossier soit relancé en 2007.

Opérations courantes

Gendarmerie

11.21 La mise en œuvre des plans opérationnels s'effectuait à l'époque en respectant scrupuleusement les limites territoriales des 5 postes de quartier alors existants et ce, sous l'égide des conventions de travail en vigueur. Avec la nouvelle entente de travail, il y maintenant 4 postes de quartier qui ont nécessité de tracer de nouvelles frontières d'intervention.

11.22 Pour ce qui concerne l'analyse formelle à mener après l'application du plan de mobilisation couvrant les événements prévisibles quant à leur avènement mais imprévisibles quant au moment précis de leur occurrence, le SPVQ est en attente de modifications du système informatique pour remédier à la situation.

Enquêtes spécialisées

11.23 Lors de mon intervention en 2004, j'ai eu des difficultés à établir le bilan de la situation des enquêtes. Combien y en avait-il au début de l'année? Quel est le nombre de nouvelles enquêtes pendant l'année? Combien ont été réglées? Et combien il en reste à régler? Ce sont là des questions qui demandent des recherches avant d'obtenir une réponse. Cette information, un indicateur qui devrait être disponible à tout le moins mensuellement pour bien suivre le déroulement des opérations, faisait cruellement défaut.

11.24 Un comité consultatif, composé de spécialistes en enquêtes, a été mis en place afin d'identifier les indicateurs de gestion essentiels aux enquêtes. Cependant, les résultats de l'analyse sont préliminaires et une suite est attendue en 2007.



Temps supplémentaire

11.25 Les années 2002 à 2004 ont vu des débours de près de 5 M\$ par année au chapitre du temps supplémentaire pour l'ensemble du SPVQ. Les heures supplémentaires provenaient principalement de la Division de la gendarmerie et il m'apparaissait qu'une supervision plus rigoureuse s'avérait nécessaire pour minimiser les débours à ce chapitre de même que pour les congés de maladie.

11.26 Le SPVQ me signale qu'un suivi plus rigoureux du temps supplémentaire a été entrepris et souligne que, afin d'assurer le succès de la gestion de l'absentéisme, la définition de la politique de la Ville demeure essentielle et que les systèmes d'information doivent être améliorés.

11.27 Les débours totaux au chapitre du temps supplémentaire ont connu une forte augmentation en 2005 (6,1 millions) alors qu'en 2006 ils sont revenus sensiblement à la même hauteur qu'en 2004 (2006 : 5,1 millions et 2004 : 4,8 millions).

Dotation des postes

Description des emplois

11.28 Lors de ma vérification initiale, les descriptions d'emploi étaient loin d'être à jour. Les descriptions existantes à l'ancienne Ville de Québec constituaient alors la référence au SPVQ.

La révision des descriptions d'emploi n'est pas encore effectuée

11.29 En 2006, le Service des ressources humaines a inclus le SPVQ dans un appel d'offres de services professionnels afin de revoir les profils de compétence de chacune des fonctions policières. La révision des descriptions d'emploi n'est pas inscrite à l'agenda à court terme du SPVQ et celles-ci sont de plus en plus loin de la réalité. Le SPVQ signale que la révision des descriptions d'emploi relève du Service des ressources humaines.

Exigences réglementaires

11.30 L'article 48 de la *Loi sur la police* mentionne que, dans leur composition, les corps de police doivent favoriser une représentativité adéquate du milieu qu'ils desservent.



11.31 Cette représentativité n'a toujours pas été établie. Le SPVQ a confié un mandat à un de ses officiers dans le but d'analyser la notion de « profilage racial » afin d'enclencher une démarche préventive et concertée à un phénomène qui a généré des problèmes importants dans d'autres organisations policières. Le travail est fait en collaboration avec le Bureau des relations internationales et en partenariat avec un comité provincial pour dresser un plan d'action spécifique au SPVQ.

11.32 Relativement à un autre volet de mon intervention sur les exigences réglementaires, mon examen avait fait ressortir que les relevés d'empreintes digitales étaient absents dans plusieurs dossiers. Une liste de tous les dossiers frappés de cette lacune a été dressée et le SPVQ a procédé à la prise d'empreintes pour les cas identifiés. Également, le processus de prise d'empreintes a été revu afin d'éviter de telles omissions à l'avenir.

Formation et développement

11.33 La grande majorité des cours dispensés à l'époque de mon intervention découlait du plan général de formation puisque les mécanismes existants en 2004 permettaient difficilement d'identifier les besoins et les intérêts particuliers de l'employé ou employée. Le problème reposait en partie sur l'absence d'un historique pour chacun ou chacune.

11.34 Le SPVQ a réévalué, en collaboration avec le Service des technologies de l'information et des télécommunications, les différents systèmes et options disponibles afin de faciliter l'intégration de banques de données relatives à la formation. Des adaptations technologiques ont été réalisées pour faciliter la saisie et la compilation des données courantes.

11.35 Ainsi, les modifications apportées permettent maintenant d'inscrire sur les relevés de paie de chaque policière et policier le nombre d'heures de formation obligatoire auquel elle ou il a assisté et les heures restant à compléter dans l'année. Pour ce qui est des données historiques, le SPVQ considère que le processus pour intégrer les données est trop lourd et requiert un trop grand investissement en temps personne.

Gestion de carrière

11.36 Malgré son utilité indéniable, l'appréciation du rendement des ressources humaines est souvent bâclée, considérée peu utile et lourde administrativement.



11.37 La directive relative à l'appréciation du rendement en vigueur au SPVQ me paraissait adéquate et couvrait bien toutes les dimensions de l'évaluation de rendement dite traditionnelle. Toutefois, je considère que cette dernière approche ne vise pas à orienter la contribution individuelle de chacun et chacune pour réaliser les objectifs des plans stratégiques du SPVQ et de la Ville. Aucune démarche n'a été entreprise pour axer davantage les éléments évalués sur les résultats puisque le SPVQ considère qu'il s'agit là d'une position de la Ville et non d'une orientation du service.

Il n'y a toujours pas d'évaluation formelle pour le personnel permanent

11.38 Par ailleurs, j'avais noté que rarement on réalisait une évaluation formelle pour le personnel permanent. La situation est demeurée la même et l'application du seul système d'appréciation est encore limitée au personnel en période probatoire.

Direction

11.39 Le conflit de travail et les moyens de pression qui avaient cours au moment de ma vérification ont nui à l'établissement d'un climat organisationnel serein nécessaire à l'unification des différents services de police à la suite de la fusion des municipalités. Aussi, je recommandais l'instauration d'un plan d'action formel pour favoriser l'adhésion de toutes et tous aux valeurs, politiques et pratiques du SPVQ et ainsi le doter d'une nouvelle âme.

11.40 Des rencontres de consolidation des valeurs inscrites au plan d'organisation ont été réalisées et l'ensemble du personnel policier a été rencontré afin de le sensibiliser aux comportements reprochés le plus fréquemment en matière de déontologie. Également, l'analyse des dossiers concernant la discipline et la déontologie policière a permis de dégager des axes à travailler en matière d'éthique.

11.41 Le SPVQ a actuellement recours aux services d'un spécialiste en communication afin de poser un diagnostic sur l'état des communications au sein de l'organisation et établir subséquemment un plan de communication.

11.42 Toutefois, aucun plan d'action formel n'a été élaboré.



ANNEXE A

SPVQ - Évolution de l'effectif policier

Catégorie	Direction			Gendarmerie			Soutien opérationnel			Enquêtes spécialisées			Affaires administratives			Total								
	Réal		Autorisé	Réal		Autorisé	Réal		Autorisé	Réal		Autorisé	Réal		Autorisé	Réal		Autorisé						
	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006					
Personnel policier																								
Cadres	7	7	6	5	16	20	9	30	5	3	5	4	7	5	7	7	3	2	2	38	37	29	48	
Superviseurs	1	2	1	1	65	55	64	34	7	11	7	7	11	12	13	12	1	2	0	85	82	85	54	
Policiers																								
Patrouilleurs					423	325	407	352	16	27	27	25								439	352	434	377	
Enquêteurs					51	49	51	51					61	56	61	58				112	105	112	109	
Autres	6	5	6	6	30	77	25	54	1		1		48	50	53	52	4	3	4	89	135	89	116	
	6	5	6	6	504	451	483	457	17	27	28	25	109	106	114	110	4	3	4	640	592	635	602	
Total policiers	14	14	13	12	585	526	556	521	29	41	40	36	127	123	134	129	8	7	6	763	711	749	704	
Personnel civil	6	4	6	7	22	22	23	32	66	51	64	54	25	22	25	30	59	50	60	178	149	178	184	
Total	20	18	19	19	607	548	579	553	95	92	104	90	152	145	159	159	67	57	66	941	860	927	888	



CHAPITRE

12

Gestion documentaire

MANDAT

12.1 J'ai procédé au suivi de la vérification que j'ai effectuée sur la gestion documentaire de la Ville de Québec. Mon examen visait plus particulièrement à m'assurer que des mesures correctives avaient été apportées ou étaient en voie de l'être à l'égard des recommandations que j'avais formulées.

12.2 Les résultats de cette vérification ont été publiés dans le chapitre 4 du *Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 2004*.

12.3 La réalisation de mon suivi fut basée sur les résultats du suivi effectué à l'automne 2006 par la Direction générale de la Ville ainsi que les informations additionnelles que j'ai reçues de la Division de la gestion des documents et des archives .

CONCLUSION

12.4 Les résultats de mon suivi révèlent que sur les sept recommandations que j'avais formulées, trois furent appliquées et deux ne le furent pas. Quant aux deux autres, des progrès satisfaisants furent notés à leur égard.

12.5 Les recommandations non appliquées concernaient d'une part l'établissement de mesures propres à la gestion intégrée des informations analogiques et numériques en matière de classification, d'accès, de conversation, de diffusion, voire de copie ou de transfert de ces informations et, d'autre part, une meilleure définition de l'information de gestion nécessaire à une reddition de comptes appropriée.



État des recommandations

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p>Accessibilité légale du public aux documents d'un organisme public</p> <p>La Ville doit se doter d'une politique et de procédures d'accès à ses documents administratifs pour guider son personnel lors des demandes de consultation tant en provenance de l'interne que de l'externe.</p>	X			
<p>Protection des renseignements personnels et des documents confidentiels</p> <p>Afin de prévenir les conséquences légales de la divulgation inappropriée de données protégées par la loi sur l'accès, je recommande que la Ville se dote d'une politique et de procédures en ce sens.</p> <p>Je recommande également un programme de formation adéquat pour en informer son personnel et lui permettre d'être vigilant et rigoureux lors des demandes d'accès aux différents documents de la Ville.</p>	X X			



État des recommandations

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p>Sauvegarde de l'intégrité et de la pérennité des informations</p> <p>Je recommande que la Ville crée un organe de concertation pluridisciplinaire relevant de la Direction générale en vue de mettre en œuvre les mesures propres à l'établissement de la gestion intégrée des informations analogiques et numériques qu'elle génère, et ce, particulièrement en matière de classification, d'accès, de conservation, de diffusion, voire de copie ou de transfert de ces informations. Cet organe de concertation doit inclure, entre autres, la division et le Service des TIT.</p>				X
<p>Accessibilité facile et rapide aux documents actifs et semi-actifs, conservation et diffusion des documents inactifs</p> <p>Les préoccupations nouvelles à l'égard des archives électroniques encore trop souvent absentes des pratiques actuelles de la division, de même que la nécessaire actualisation de ses directives et procédures en matière d'acquisition, de traitement, de conservation et de diffusion de ses documents m'amènent à recommander que la Ville se dote d'une politique de gestion documentaire sur l'ensemble de ses documents actifs, semi-actifs et inactifs ainsi que sur ses archives historiques.</p>		X		



État des recommandations

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p>Gestion efficiente des documents détenus par la Ville</p> <p>Je recommande que la division accélère son programme de traitement des documents inactifs afin de prolonger la durée utile de son Centre de documents semi-actifs.</p> <p>Je recommande que soit définie l'information de gestion nécessaire à une reddition de comptes appropriée de la gestion documentaire en s'inspirant de ce qu'ont produit les organisations internationales, canadiennes ou québécoises oeuvrant dans ce secteur d'activité.</p>		X		X



CHAPITRE

13

Gestion des revenus des arrondissements

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2006

MANDAT

13.1 J'ai procédé au suivi de la vérification que j'ai effectuée concernant la gestion des revenus des arrondissements de la Ville de Québec. Mon examen visait plus particulièrement à m'assurer que des mesures correctives avaient été apportées ou étaient en voie de l'être à l'égard des recommandations que j'avais formulées.

13.2 Les résultats de cette vérification ont été publiés dans le chapitre 2 du *Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 2004*.

13.3 Les résultats de mon suivi sont basés sur les résultats du suivi effectué à l'automne 2006 par la Direction générale de la Ville auprès des arrondissements ainsi que sur les informations additionnelles que j'ai reçues des directions des arrondissements en mars 2007.

CONCLUSION

13.4 Les résultats de mon suivi révèlent que des progrès satisfaisants ont été accomplis pour une bonne partie des recommandations que j'avais faites mais des efforts sont encore nécessaires pour donner suite à l'ensemble des recommandations. Des démarches sont d'ailleurs en cours pour améliorer la gestion des revenus et harmoniser la tarification des activités de loisirs dans les arrondissements.

13.5 Ainsi, la plupart des arrondissements ont pris des mesures ou prévoient le faire afin de mieux documenter leurs processus de gestion des revenus, plus particulièrement ceux concernant la culture, les loisirs et la vie communautaire.



13.6 En ce qui a trait à la possibilité d'harmoniser la tarification exigée des non-résidents de la Ville, la situation est demeurée sensiblement la même qu'en 2004. Toutefois, la tarification a été révisée dans le cas de plusieurs activités. Certaines, dont le bain libre et le patinage libre, ont été harmonisées à l'ensemble des arrondissements alors que d'autres, tels le programme vacances-été, le baseball, le soccer, les sports de glace, les cours de natation et les activités libres, font présentement l'étude d'une harmonisation par la Direction générale en collaboration avec les arrondissements et le Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire. Également, l'ensemble des arrondissements peut maintenant recourir à l'organisme Accès-Loisirs Québec qui favorise l'accès aux loisirs pour lutter contre la pauvreté. Enfin, la plupart des arrondissements ont aussi mis en place une politique favorisant les familles.

13.7 La gestion des créances à recevoir s'est améliorée. Plusieurs arrondissements ont mis en place un processus de suivi de la facturation. La perception des créances relatives aux bibliothèques est maintenant centralisée au service de la facturation du Réseau des bibliothèques de la Ville de Québec.

13.8 Ma recommandation de revoir et d'harmoniser, dans la mesure du possible, le contenu des contrats de location n'a pas eu de suites significatives. Certains contrats ont été révisés sommairement mais ils n'ont pas fait l'objet d'une harmonisation dans l'ensemble des arrondissements. La plupart des arrondissements ont cependant mentionné que le contenu de leurs contrats avait été validé avec le Service des affaires juridiques.

13.9 Les arrondissements ont maintenant à leur disposition de l'information leur permettant d'exercer un meilleur suivi de leurs revenus et certains arrondissements ont développé un processus de suivi plus élaboré. Également, des rapports d'activités ont été produits en 2005 dans la plupart des arrondissements mais peu d'informations sur les revenus y paraissent.

13.10 Enfin, un progiciel de gestion des loisirs, est présentement en phase de développement afin de permettre aux divisions de la culture, des loisirs et de la vie communautaire des arrondissements ainsi qu'au Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire de remplir leur mission respective de façon plus efficace. Les fonctions prévues à ce nouveau système devraient faciliter la gestion des revenus provenant des activités de loisirs.



État des recommandations

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p>Encadrement des activités relatives aux revenus des arrondissements</p> <p>Je recommande aux arrondissements concernés de bien documenter les rôles et les responsabilités de leurs principaux intervenants dans la gestion de leurs revenus.</p>		X		
<p>Perception des revenus des arrondissements</p> <p><i>Respect de la réglementation</i></p> <p>Je recommande aux arrondissements d'examiner la possibilité d'harmoniser la tarification des activités de loisirs exigée des non-résidents de la Ville de Québec, en tenant compte, le cas échéant, des responsabilités des organismes partenaires.</p>			X	
<p><i>Tarifification des activités</i></p> <p>Je recommande aux arrondissements de revoir la tarification des activités de loisirs qui n'ont pas encore fait l'objet d'une mise à jour et d'harmoniser, lorsque possible, les conditions particulières de tarification pour certains usagers des activités de loisirs.</p>		X		
<p><i>Gestion des créances à recevoir</i></p> <p>Je recommande aux arrondissements concernés de transmettre promptement leurs demandes de facturation à la Division des revenus du Service des finances de la Ville et d'informer systématiquement la Division des revenus de l'état de leurs créances à recevoir.</p>		X		



État des recommandations

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p>Modalités des contrats de location</p> <p>Je recommande aux arrondissements de revoir et d'harmoniser, dans la mesure du possible, le contenu des contrats de location et plus particulièrement les dispositions qui touchent les modalités de paiement.</p>			X	
<p>Informations de gestion et reddition de comptes</p> <p>Je recommande aux arrondissements de définir l'information de gestion requise pour le suivi de leurs revenus et de prévoir un mécanisme pour en rendre compte.</p>		X		

PARTIE VI



MANDATS SPÉCIAUX



CHAPITRE

14

Honoraires judiciaires



Table des matières

	PAGE
INTRODUCTION	267
CONSTATATIONS	267

INTRODUCTION

14.1 À l'occasion d'un examen de la gestion des comptes à recevoir transmis au Service des affaires juridiques pour recouvrement, j'ai noté que les actions entreprises par ce service pour recouvrer les créances qui sont dues à la Ville amènent des frais judiciaires et extrajudiciaires (ci-après appelés « honoraires judiciaires ») que les contribuables ou autres personnes concernées doivent acquitter. Ces honoraires judiciaires permettent à la partie victorieuse devant les tribunaux de faire assumer à la partie perdante une partie des frais engagés lors d'un procès.

CONSTATATIONS

14.2 Depuis plusieurs années, la Ville de Québec perçoit ces honoraires judiciaires et les remet à la société constituée des avocates et des avocats salariés exerçant au sein du Service des affaires juridiques de la Ville. Pour les années 2005 et 2006, près de 85 000 \$ furent ainsi versés. Cette société distribue par la suite cet argent à ses membres.

14.3 Je suis d'avis que, malgré l'article 125 de la *Loi sur le Barreau* (L.R.Q., chapitre B-1) qui stipule que « *Seuls les avocats ont droit à des frais judiciaires et extrajudiciaires. (...)* », la Ville devrait verser dans ses revenus les honoraires judiciaires perçus et non les remettre à ses avocates et avocats salariés par le biais de leur société.

14.4 En effet, ces salariés sont rémunérés par la Ville pour effectuer leur travail d'avocat. De plus, la Ville assume toutes les dépenses et tous les risques reliés à leur prestation de services, y compris l'assurance responsabilité civile si elle est obligatoire et 50% du coût de leur cotisation professionnelle. Ainsi, le fruit du travail de ces dernières et de ces derniers, y compris les honoraires judiciaires, doit profiter à la Ville de Québec, l'employeur.

14.5 Il m'apparaît donc anormal que les avocates et les avocats salariés du Service des affaires juridiques reçoivent, en sus de leur rémunération, des honoraires judiciaires pour lesquels la Ville a assumé toutes les dépenses et risques y afférents.

Recommandation

14.6 Je recommande que la Ville prenne en compte dans l'établissement de leur rémunération les montants que ses avocates et avocats encaissent à titre d'honoraires judiciaires.



CHAPITRE

15

*Centre local de développement de Québec
Examen du vérificateur général réalisé
à la demande du conseil municipal*

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2006



Table des matières

	PAGE
INTRODUCTION	273
VUE D'ENSEMBLE	273
MANDAT ET PORTÉE DE MON EXAMEN	275
RÉSULTATS DE MON EXAMEN	276
CONCLUSION	277

INTRODUCTION

15.1 Le 3 juillet 2006, le conseil municipal me demandait, par voie de résolution (CV-2006-0556), d'analyser les différents points relevés dans l'avis de proposition déposé le 19 juin 2006, concernant le Centre local de développement (CLD) et de formuler des commentaires et recommandations, s'il y a lieu.

VUE D'ENSEMBLE

15.2 Depuis mars 2004, les différentes modalités de fonctionnement et d'intervention du CLD dans le développement social et économique sont encadrées par la *Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation* (L.R.Q., chapitre M-30.01) (Loi). En fonction des paramètres de cette Loi, le CLD s'est donné comme mission la mobilisation et la concertation, sur son territoire, des personnes et des collectivités qui renforcent l'entrepreneuriat et contribuent à un développement local durable, rentable et équitable tant socialement qu'économiquement.

15.3 La Ville de Québec s'est vu édicter, en vertu de cette Loi, l'obligation de prendre toute mesure afin de favoriser le développement local et le soutien à l'entrepreneuriat sur son territoire. Afin d'assurer cette responsabilité, elle a confié au CLD, à l'intérieur d'une entente de gestion, les principaux mandats suivants :

- offrir l'ensemble des services de première ligne aux entreprises;
- élaborer un plan local d'action et de concertation pour l'économie et l'emploi (PLACÉE) et veiller à sa réalisation;
- élaborer une stratégie en matière de développement de l'entrepreneuriat, y compris l'entrepreneuriat de l'économie sociale.

15.4 De plus, le CLD a la responsabilité de répartir les contributions reçues de la Ville selon les activités suivantes :

- le fonctionnement du CLD, incluant les frais reliés à des études et à des recherches;
- l'aide financière aux jeunes entrepreneurs;
- l'aide financière pour le développement d'entreprises d'économie sociale;
- l'aide financière à des initiatives provenant des milieux ruraux;
- toute autre activité s'inscrivant dans les mandats confiés au CLD par la Ville.



15.5 Dans le cadre de certaines de ces activités, le CLD offre les services d'accompagnement et de soutien technique aux entrepreneurs.

15.6 Afin de rencontrer son mandat et en conformité avec la Loi et les attentes signifiées par la Ville de Québec, le CLD a élaboré différentes politiques pour guider son action.

15.7 En décembre 2003, le CLD a principalement précisé son action par le biais d'un plan local d'action concerté pour l'économie et l'emploi. Ce premier plan, d'une durée de trois ans, fut renouvelé pour la période de 2006 à 2008. La réalisation de ces plans a nécessité plusieurs assemblées consultatives, des colloques d'orientation et diverses autres interventions.

15.8 Selon la Loi, les membres du conseil d'administration sont désignés par la Ville et comprennent des élus et élus municipaux, ainsi que des personnes issues du milieu des affaires et de l'économie sociale et représentant différentes sphères d'activité. Le conseil municipal a accepté de reconnaître les règlements de régie interne du CLD de Québec comme correspondant à ses attentes quant à la représentativité des membres du conseil d'administration, ainsi que leur mode de désignation par collèges électoraux.

15.9 Soulignons qu'une bonne partie de la gouvernance repose sur le bénévolat. Selon le dernier rapport annuel 2005, on estime à plus de 1 500 heures les services bénévoles fournis par les membres du conseil d'administration, par ceux des comités d'évaluation de projets et ceux des comités-conseils de développement local.

15.10 Les revenus du CLD proviennent principalement de la Ville de Québec et du Bureau de la Capitale-Nationale. Pour l'année 2005, la Ville de Québec a contribué pour 1 700 000 \$ et le Bureau de la Capitale-Nationale pour 2 328 285 \$. À même ces revenus, le CLD a approprié 980 000 \$ pour les subventions au fonds d'économie sociale et 100 000 \$ au fonds des jeunes entrepreneurs.

15.11 Entre 1998 et 2003, le Bureau de la Capitale-Nationale a mis à la disposition du CLD une somme de 6 752 665 \$ sans intérêts, pour son fonds local d'investissement (FLI), et dont le remboursement est à négocier à compter du 1^{er} juin 2010. En août 2006, des prêts avaient été autorisés par le CLD pour un total de 9 457 462 \$ et un solde de 2 201 748 \$ restait disponible pour accorder d'autres prêts dans le cadre de ce fonds.



15.12 Dernièrement, le ministre responsable de la Capitale-Nationale annonçait qu'il ajoutait une somme de 2,3 M\$ pour le développement local des villes de Québec, L'Ancienne-Lorette, Saint-Augustin-de-Desmaures et de la réserve Wendake, dans le cadre du fonds local d'investissement. C'est donc une marge de manœuvre de plus de 4,5 M\$ que le CLD aura pour stimuler le développement économique de son territoire.

15.13 Comme le décrivent les attentes de la Ville envers le CLD, ses interventions financières dans des projets d'entreprises, incluant les projets d'économie sociale ainsi que l'aide à divers projets de développement local, doivent s'inscrire dans les priorités de développement identifiées par le CLD dans son plan d'action et de concertation pour l'économie et l'emploi et être conformes à ses politiques d'investissement.

MANDAT ET PORTÉE DE MON EXAMEN

15.14 J'ai procédé à cet examen dans le cadre d'une vérification que j'avais déjà entreprise sur la gestion du CLD le printemps dernier.

15.15 Les cinq points suivants étaient soulevés dans l'avis de proposition soit :

- le Centre local de développement a fait l'octroi de subventions à des entreprises en difficulté financière ou étant sous la protection de la *Loi sur la faillite*;
- le Centre local de développement a commis d'importantes erreurs dans le financement d'organismes, occasionnant des pertes considérables;
- le Centre local de développement a confirmé avoir versé des subventions à la présidente de son propre conseil d'administration;
- aucun membre du conseil d'administration n'a pu fournir des explications valables concernant ces pertes importantes;
- les dirigeants du Centre local de développement sont teintés de partisanerie politique.

15.16 Je n'en ai retenu que les trois premiers, considérant que les deux autres n'entraient pas dans le cadre de mes attributions.

15.17 Pour les fins de mon analyse, j'ai choisi quinze dossiers de prêts ou de subventions accordés à des entreprises. J'ai ajouté à celle-ci quelques dossiers dont les prêts furent considérés comme mauvaises créances et d'autres qui avaient été soulevés dans la presse.



RÉSULTATS DE MON EXAMEN

15.18 Le démarrage d'entreprises ou leur consolidation répond à la mission du CLD. Il peut compléter le montage financier d'une nouvelle entreprise ou investir dans une entreprise déjà existante dont l'avenir est menacé. Pour ce faire, le CLD intervient avec d'autres partenaires financiers et il cherche principalement à rendre réalisable un plan d'affaires en bouclant un montage financier.

15.19 Dans ses interventions, il est difficile pour le CLD d'obtenir des garanties dont d'autres prêteurs bénéficient déjà. Il doit donc agir de concert avec d'autres intervenants financiers et en subir les contraintes. Soulignons qu'avant d'investir, le CLD exige des mises de fonds minimales et les subventions accordées dans les entreprises d'économie sociale ne peuvent pas habituellement dépasser 50 000 \$.

Le CLD n'a pas commis d'importantes erreurs dans le financement d'organismes

15.20 À la suite de mon examen de différents dossiers, je peux conclure que le CLD, contrairement à un attendu contenu dans l'avis de proposition, n'a pas commis d'importantes erreurs dans le financement d'organismes et que les pertes qu'il a encourues dans l'octroi de prêts s'inscrivent dans des limites raisonnables. Il est normal également que le CLD fasse l'octroi de prêts et de subventions à des entreprises en difficulté financière ou étant sous la protection de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* (L.R., 1985, chapitre B-3), le tout s'inscrivant à l'intérieur de sa mission de soutenir le développement économique et de tenter de sauvegarder des emplois.

15.21 Il est à noter toutefois que, bien qu'effectué conformément à ses politiques d'investissement, le prêt temporaire de 150 000 \$ accordé à une entreprise sérieusement en difficulté financière et qui devait faire faillite peu de temps après, fut accordé sur des bases qui auraient dû être plus solides et plus vérifiables. Notons toutefois qu'il aurait été possible que l'intervention du CLD permette à l'entreprise de survivre dans l'attente d'un financement durable.

15.22 Au 31 décembre 2005, les pertes sur les prêts accordés dans le cadre du fonds local d'investissement s'élèvent à 1 935 427 \$ et correspondent à 21,71 % des prêts accordés depuis 1998. Quant à ceux accordés dans le cadre du développement des entreprises d'économie sociale, les pertes et les provisions s'élèvent à 15,57 %. Selon le CLD, ces taux sont plus bas que ceux envisagés par le gouvernement du Québec.



15.23 Le CLD, pour assurer sa gouvernance, fait appel à plusieurs bénévoles issus du monde économique et social. Il ne serait pas approprié, à mon avis, d'exclure de sa clientèle les organismes ou les entreprises pouvant bénéficier de son aide, sur le simple fait que certains d'entre eux comptent dans leur rang des administrateurs agissant bénévolement pour le compte du CLD. Par contre, celui-ci doit se donner des outils pour éviter tout conflit d'intérêt dans ses prises de décisions.

*Le CLD s'est
donné des outils
pour éviter des
conflits d'intérêts*

15.24 Le conseil d'administration s'est donné un code de déontologie autant pour ses administrateurs que pour son personnel afin d'éviter qu'un des administrateurs ou un de ses membres participe à une décision où il aurait des intérêts. Dans le cas qui fut soulevé dans l'avis de proposition, je me suis assuré que l'administrateur concerné s'était conformé au code de déontologie, ce qui fut fait.

CONCLUSION

15.25 Mon examen a démontré que les attendus de la résolution du conseil municipal que j'ai examinés ne sont pas fondés et ne correspondent pas à la réalité.

PARTIE VII



RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2006



CHAPITRE

10

Rapport d'activité du vérificateur général



Table des matières

	PAGE
INTRODUCTION	285
MISSION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	285
OBJECTIFS GÉNÉRAUX DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	286
MISE EN COMMUN DE L'EXPERTISE DE VÉRIFICATION EN MILIEU MUNICIPAL	286
PLANIFICATION DE SES TRAVAUX DE VÉRIFICATION	287
RESSOURCES HUMAINES	288
FORMATION DU PERSONNEL	289
RAPPORT DES VÉRIFICATEURS EXTERNES	290
ÉTAT DE CRÉDITS ET DES DÉPENSES DE L'EXERCICE 2006	291

INTRODUCTION

16.1 Parmi les valeurs de gestion que le vérificateur général privilégie, la reddition de comptes revêt une importance de premier plan parce qu'elle lui permet de rendre compte de ses activités et la façon dont il assume les responsabilités qui lui ont été confiées par la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19). Son rapport d'activité fait également état de la vérification de ses comptes par les vérificateurs externes désignés par le conseil municipal comme prescrit à cette même loi.

MISSION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

16.2 La mission du vérificateur général est de donner au conseil municipal un outil de contrôle de l'utilisation des fonds et autres biens de la Ville et de ses organismes.

16.3 Ses travaux comprennent la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives, et la vérification de l'optimisation des ressources.

16.4 Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires de la Ville et de toute personne morale dont la Ville ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % des parts ou actions votantes en circulation ou nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration. Cette vérification comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de conformité et la vérification de l'optimisation des ressources. Le vérificateur général peut procéder également à la vérification des comptes ou des documents de toute personne qui a bénéficié d'une aide accordée par la Ville ou une de ses personnes morales, relativement à son utilisation. Il peut enfin procéder à la vérification du régime ou de la caisse de retraite d'un comité de retraite de la Ville ou d'une de ses personnes morales lorsque ce comité lui en fait la demande avec l'accord du conseil.



OBJECTIFS GÉNÉRAUX DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

16.5 Afin de s'acquitter de ses responsabilités, le vérificateur général s'est donné les objectifs suivants :

- respecter les normes de vérification généralement reconnues formulées dans le Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés et dans les prises de position sur les normes de vérification et de certification du Conseil des normes de vérification et de certification;
- contribuer à l'amélioration de la qualité de la gestion publique de la Ville de Québec et de ses organismes par des vérifications d'optimisation des ressources, en y associant étroitement les gestionnaires;
- établir, le cas échéant, avec le Vérificateur général du Québec, des transferts technologiques en matière de vérification intégrée et de formation de personnel;
- être un membre actif au sein de l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec et partager avec ces derniers les expériences de travail et l'expertise en vérification développée dans le milieu municipal;
- constituer des équipes de vérification compétentes en faisant appel à du personnel permanent bien formé et à du personnel contractuel qualifié;
- utiliser, de façon économique, efficiente et efficace, les ressources mises à sa disposition.

MISE EN COMMUN DE L'EXPERTISE DE VÉRIFICATION EN MILIEU MUNICIPAL

16.6 Le Législateur a reconnu l'importance de la vérification législative dans les administrations municipales en obligeant toute ville de 100 000 habitants et plus de nommer un vérificateur général relevant directement du conseil municipal. Neuf villes se sont donc dotées d'une telle institution rejoignant ainsi le gouvernement du Canada et celui des provinces. Les vérificateurs généraux municipaux nommés ont cru bon de former une association leur permettant de partager leur expérience de travail et leur expertise en vérification.

16.7 Le vérificateur général de la Ville de Québec juge essentielle une telle association. Elle permet, en effet, de bonifier l'expertise développée en matière de vérification municipale et d'améliorer ainsi la plus-value des résultats de vérification obtenus.



PLANIFICATION DE SES TRAVAUX DE VÉRIFICATION

16.8 Le vérificateur général de la Ville de Québec prépare annuellement son calendrier d'activités en fonction des objectifs de vérification qu'il se donne et des ressources dont il dispose. Le cycle d'activités débute en juillet et se termine en juin de l'année suivante.

16.9 Le plein exercice du mandat du vérificateur général requiert, qu'en plus de ses vérifications financière et de conformité, il investisse une partie importante de ses ressources dans la réalisation de travaux de vérification d'optimisation des ressources, dont la valeur ajoutée est importante pour l'amélioration de la qualité de la gestion des fonds et biens publics. Il doit également consacrer le temps nécessaire au suivi des recommandations qu'il a formulées au cours des exercices précédents.

16.10 Afin de mieux planifier ses travaux en matière de vérification d'optimisation des ressources, le vérificateur général se base sur une approche axée sur l'analyse et l'évaluation des risques. Cette approche, ciblée sur les secteurs d'activité qui peuvent avoir des répercussions importantes sur les objectifs stratégiques de la Ville, permet, dans un contexte de ressources limitées, de donner une valeur ajoutée à ses interventions de vérification.

16.11 Le vérificateur général a réalisé des travaux de vérification dans les trois composantes principales de son mandat, soit la vérification financière, la vérification de conformité et celle de l'optimisation des ressources.

16.12 Les travaux de vérification financière ont mené à l'émission de soixante-huit rapports d'attestation financière et furent réalisés en conformité avec les normes de vérification formulées dans le Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés et dans les prises de position des normes de vérification et de certification.

16.13 La vérification de conformité a porté à la fois sur le taux global de taxation de la Ville de Québec et sur celui de l'agglomération incluant la Ville de Québec et les municipalités liées de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures. La ventilation des dépenses mixtes entre ces villes a également fait l'objet d'un rapport de vérification.



16.14 Les travaux de vérification d'optimisation des ressources au nombre de sept ont porté sur l'acquisition des équipements informatiques et la sécurité du système d'information de la Ville, la rénovation du Palais Montcalm, la gestion des revenus de la cour municipale, la vérification environnementale sur la gestion des sites contaminés, la gestion du programme triennal d'immobilisations, le Centre local de développement de Québec et la prestation de services de travaux publics par les arrondissements.

16.15 Dans la partie de son rapport portant sur le suivi de ses recommandations, le vérificateur général fait état du suivi exercé par la Direction générale sur les recommandations contenues dans les rapports des années 2002 à 2005 et de son propre suivi sur des recommandations contenues dans son rapport annuel 2004.

16.16 Une section dans son rapport annuel traite de mandats spéciaux réalisés de sa propre initiative ou sur des sujets qui furent portés à sa connaissance à la suite de plaintes, de dénonciations, ou de demandes spéciales de l'Administration. Cette année, cette section traite d'un examen réalisé à la demande du conseil municipal sur certaines activités du Centre local de développement de Québec et de la disposition des honoraires judiciaires encaissés par la Ville.

RESSOURCES HUMAINES

16.17 Dans l'utilisation de ses ressources humaines, le vérificateur général privilégie un juste équilibre entre des ressources professionnelles permanentes et contractuelles. Cette pratique de recourir à du personnel professionnel contractuel lui procure, en tout temps, des ressources professionnelles adaptées à ses besoins.

16.18 Les ressources permanentes œuvrant au vérificateur général de la Ville de Québec sont :

- France Duchesneau, CGA, conseillère en vérification;
- Louise E. Ouellet, CGA, conseillère en vérification;
- Louise Boucher, agente de bureau (jusqu'au 31 décembre 2006)
- Charlotte Savard, agente de bureau (depuis le 1^{er} janvier 2007)



16.19 À ces ressources, s'ajoutent les firmes et les personnes suivantes qui ont conseillé et assisté le vérificateur général dans ses différents travaux :

- Alain Soucy, consultant;
- Arthur Roberge, consultant;
- Aubé, Anctil, Pichette, Kelly, comptables agréés, SENC;
- Centre de gestion de l'équipement roulant (CGER);
- Claude Brazeau, consultant;
- Expertise GFB inc.;
- Fasken Martineau DuMoulin, SENCRL, SRL;
- Gilles Gravel, CISA;
- Guy Boulanger & Associés, consultant;
- Jean-Marc Villeneuve, consultant;
- Jean-Noël Thériault, CA, consultant;
- Jolyane Roberge, biologiste;
- Lemieux, Nolet, comptables agréés, SENC;
- Malenfant, Dallaire, comptables agréés, SENCRL;
- Mallette, comptables agréés;
- Morin Desrochers Beaulieu, comptables agréés, SENC;
- PricewaterhouseCoopers, comptables agréés, SRL;
- Raymond Chabot Grant Thornton, comptables agréés, SENCRL.

FORMATION DU PERSONNEL

16.20 Le vérificateur général vise une utilisation optimale de ses ressources humaines. Dans cette optique, le développement professionnel de son personnel est axé sur l'acquisition et la mise à jour des connaissances et sur l'amélioration de la productivité. Le personnel a bénéficié, au cours du dernier cycle d'opérations, d'un peu plus de 230 heures de formation.

MALLETTE

Mallette
SENCRL
Comptables agréés

Bureau 200
3075, chemin des Quatre-Bourgeois
Québec (Québec) G1W 5C4
Téléphone 418 653-4431
Télécopieur 418 656-0800
Courriel info.quebec@mallette.ca

RAPPORT DES VÉRIFICATEURS

Aux membres du conseil,

Nous avons vérifié l'état des crédits et des dépenses du Vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2006, inclus dans les états financiers de la Ville de Québec de l'exercice terminé à cette date. Cet état financier a été préparé afin de satisfaire à l'article 108.2.1 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19). La responsabilité de cet état financier incombe au Vérificateur général de la Ville de Québec. Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion sur cet état financier en nous fondant sur notre vérification.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

À notre avis, cet état financier donne, à tous les égards importants, une image fidèle des crédits et des dépenses du Vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2006 selon les principes comptables généralement reconnus du Canada.

Mallette
SENCRL
Comptables agréés

Québec, Canada
Le 10 avril 2007



ÉTAT DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES DE L'EXERCICE 2006

	Crédits ajustés	Dépenses	Écart
	\$	\$	\$
<i>Ressources humaines :</i>			
Internes	419 083	425 930	(6 847)
Externes	<u>631 781</u>	<u>594 312</u>	<u>37 469</u>
	1 050 864	1 020 242	30 622
 <i>Ressources matérielles :</i>			
Dépenses d'opération	<u>38 650</u>	<u>21 244</u>	<u>17 406</u>
 <i>Crédits accordés dans le budget de la Ville et crédits supplémentaires accordés par le conseil municipal</i>	<u>1 089 514</u>	<u>1 041 486</u>	<u>48 028</u>

ANNEXE I



*Dispositions de la Loi sur les cités et villes
(L.R.Q., chapitre C-19)
sur le vérificateur général
et sur le vérificateur externe*

IV.1. — Vérificateur général

Art. 107.1. Le conseil de toute municipalité de 100 000 habitants et plus doit avoir un fonctionnaire appelé vérificateur général.

Art. 107.2. Le vérificateur général est, par résolution adoptée aux deux tiers des voix des membres du conseil, nommé pour un mandat de 7 ans. Ce mandat ne peut être renouvelé.

Art. 107.3. Ne peut agir comme vérificateur général :

- 1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;
- 2° l'associé d'un membre visé au paragraphe 1°;
- 3° une personne qui a, par elle-même ou son associé, un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité ou une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7.

Divulgateion des intérêts. — Le vérificateur général doit divulguer, dans tout rapport qu'il produit, une situation susceptible de mettre en conflit son intérêt personnel et les devoirs de sa fonction.

Art. 107.4. En cas d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, le conseil doit :

- 1° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, désigner, pour une période d'au plus 180 jours, une personne habile à le remplacer;
- 2° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, ou au plus tard à celle qui suit l'expiration de la période fixée en vertu du paragraphe 1°, nommer un nouveau vérificateur général conformément à l'article 107.2.

Art. 107.5. Le budget de la municipalité doit comprendre un crédit pour le versement au vérificateur général d'une somme destinée au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions.



Montant du crédit. — Sous réserve du troisième alinéa, ce crédit doit être égal ou supérieur au produit que l'on obtient en multipliant le total des autres crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement par :

- 1° 0,17 % dans le cas où le total de ces crédits est de moins de 100 000 000 \$;
- 2° 0,16 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 100 000 000 \$ et de moins de 200 000 000 \$;
- 3° 0,15 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 200 000 000 \$ et de moins de 400 000 000 \$;
- 4° 0,14 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 400 000 000 \$ et de moins de 600 000 000 \$;
- 5° 0,13 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 600 000 000 \$ et de moins de 800 000 000 \$;
- 6° 0,12 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 800 000 000 \$ et de moins de 1 000 000 000 \$;
- 7° 0,11 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 1 000 000 000 \$.

Réseau d'énergie électrique. — Dans le cas où le budget de la municipalité prévoit des crédits pour des dépenses de fonctionnement reliées à l'exploitation d'un réseau de production, de transmission ou de distribution d'énergie électrique, 50 % seulement de ceux-ci doivent être pris en considération dans l'établissement du total de crédits visé au deuxième alinéa.

Art. 107.6. Le vérificateur général est responsable de l'application des politiques et normes de la municipalité relatives à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la vérification.

Art. 107.7. Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires :

- 1° de la municipalité;
- 2° de toute personne morale dont la municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % des parts ou actions votantes en circulation ou nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration.



Art. 107.8. La vérification des affaires et comptes de la municipalité et de toute personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification de l'optimisation des ressources.

Politiques et objectifs. — Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de la municipalité ou des personnes morales visées au paragraphe 2° de l'article 107.7.

Droit. — Dans l'accomplissement de ses fonctions, le vérificateur général a le droit :

- 1° de prendre connaissance de tout document concernant les affaires et les comptes relatifs aux objets de sa vérification;
- 2° d'exiger, de tout employé de la municipalité ou de toute personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, tous les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires.

Art. 107.9. Toute personne morale qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ est tenue de faire vérifier ses états financiers.

Copie au vérificateur général. — Le vérificateur d'une personne morale qui n'est pas visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 mais qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ doit transmettre au vérificateur général une copie :

- 1° des états financiers annuels de cette personne morale;
- 2° de son rapport sur ces états;
- 3° de tout autre rapport résumant ses constatations et recommandations au conseil d'administration ou aux dirigeants de cette personne morale.

Documents et renseignements. — Ce vérificateur doit également, à la demande du vérificateur général :

- 1° mettre à la disposition de ce dernier, tout document se rapportant à ses travaux de vérification ainsi que leurs résultats;
- 2° fournir tous les renseignements et toutes les explications que le vérificateur général juge nécessaires sur ses travaux de vérification et leurs résultats.



Vérification additionnelle. — Si le vérificateur général estime que les renseignements, explications, documents obtenus d'un vérificateur en vertu du deuxième alinéa sont insuffisants, il peut effectuer toute vérification additionnelle qu'il juge nécessaire.

Art. 107.10. Le vérificateur général peut procéder à la vérification des comptes ou des documents de toute personne qui a bénéficié d'une aide accordée par la municipalité ou une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, relativement à son utilisation.

Documents. — La municipalité et la personne qui a bénéficié de l'aide sont tenues de fournir ou de mettre à la disposition du vérificateur général les comptes ou les documents que ce dernier juge utiles à l'accomplissement de ses fonctions.

Renseignements. — Le vérificateur général a le droit d'exiger de tout fonctionnaire ou employé de la municipalité ou d'une personne qui a bénéficié de l'aide les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.

Art. 107.11. Le vérificateur général peut procéder à la vérification du régime ou de la caisse de retraite d'un comité de retraite de la municipalité ou d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 lorsque ce comité lui en fait la demande avec l'accord du conseil.

Art. 107.12. Le vérificateur général doit, chaque fois que le conseil lui en fait la demande, faire enquête et rapport sur toute matière relevant de sa compétence. Toutefois, une telle enquête ne peut avoir préséance sur ses obligations principales.

Art. 107.13. Au plus tard le 31 août de chaque année, le vérificateur général doit transmettre au conseil un rapport constatant les résultats de sa vérification pour l'exercice financier se terminant le 31 décembre précédent et y indiquer tout fait ou irrégularité qu'il estime opportun de souligner concernant, notamment :

- 1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;
- 2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds;
- 3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations qui s'y rapportent;



- 4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;
- 5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus;
- 6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficacité;
- 7° la mise en œuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

Rapport occasionnel. — Le vérificateur général peut également, en tout temps, transmettre au conseil un rapport faisant état des constatations ou recommandations qui, à son avis, méritent d'être portées à l'attention du conseil avant la remise de son rapport annuel.

Art. 107.14. Le vérificateur général fait rapport au conseil de sa vérification des états financiers de la municipalité et de l'état établissant le taux global de taxation.

Contenu. — Dans ce rapport, qui doit être remis au trésorier au plus tard le 31 mars, le vérificateur général déclare notamment si :

- 1° les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice se terminant à cette date;
- 2° le taux global de taxation réel a été établi conformément à la section III du chapitre XVIII.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* (L.R.Q., chapitre F-2.1).

Art. 107.15. Le vérificateur général fait rapport au conseil d'administration des personnes morales visées au paragraphe 2° de l'article 107.7 de sa vérification des états financiers avant l'expiration du délai dont ils disposent pour produire leurs états financiers.

Contenu. — Dans ce rapport, il déclare notamment si les états financiers représentent fidèlement leur situation financière et le résultat de leurs opérations à la fin de leur exercice financier.

Art. 107.16. Malgré toute loi générale ou spéciale, le vérificateur général, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

Immunité. — Le vérificateur général et les employés qu'il dirige ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.



Action civile prohibée. — Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général établi en vertu de la présente loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

Recours prohibés. — Sauf une question de compétence, aucun recours en vertu de l'article 33 du *Code de procédure civile* (L.R.Q., chapitre C-25) ou recours extraordinaire au sens de ce code ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre le vérificateur général, les employés qu'il dirige ou les experts dont il retient les services lorsqu'ils agissent en leur qualité officielle.

Annulation. — Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement toute procédure entreprise ou décision rendue à l'encontre des dispositions du premier alinéa.

Art. 107.17. Le conseil peut créer un comité de vérification et en déterminer la composition et les pouvoirs.

V. — Vérificateur externe

Art. 108. Le conseil doit nommer un vérificateur externe pour au plus trois exercices financiers, sauf dans le cas d'une municipalité de 100 000 habitants ou plus où le vérificateur externe doit être nommé pour trois exercices financiers. À la fin de son mandat, le vérificateur externe demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou nommé à nouveau.

Information au ministre. — Le greffier doit, si le vérificateur externe nommé pour un exercice n'est pas celui qui a été en fonction pour l'exercice précédent, indiquer au ministre des Affaires municipales et des Régions le nom du nouveau vérificateur externe le plus tôt possible après la nomination de ce dernier.

Art. 108.1. Si la charge du vérificateur externe devient vacante avant l'expiration de son mandat, le conseil doit combler cette vacance le plus tôt possible.

Art. 108.2. Sous réserve de l'article 108.2.1, le vérificateur externe doit vérifier, pour l'exercice pour lequel il a été nommé, les états financiers, l'état établissant le taux global de taxation et tout autre document que détermine le ministre des Affaires municipales et des Régions par règlement publié à la *Gazette officielle du Québec*.



Rapport au conseil. — Il fait rapport de sa vérification au conseil. Dans son rapport, il déclare, entre autres, si :

- 1° les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice terminé à cette date;
- 2° le taux global de taxation réel a été établi conformément à la section III du chapitre XVIII.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* (L.R.Q., chapitre F-2.1).

Art. 108.2.1. Dans le cas d'une municipalité de 100 000 habitants et plus, le vérificateur externe doit vérifier pour chaque exercice pour lequel il a été nommé :

- 1° les comptes relatifs au vérificateur général;
- 2° les états financiers de la municipalité et tout document que détermine le ministre des Affaires municipales et des Régions par règlement publié à la *Gazette officielle du Québec*.

Rapport au conseil. — Il fait rapport de sa vérification au conseil. Dans le rapport traitant des états financiers, il déclare entre autres si ces derniers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice terminé à cette date.

Art. 108.3. Le vérificateur externe doit transmettre au trésorier au plus tard le 31 mars suivant l'expiration de l'exercice financier pour lequel il a été nommé le rapport prévu à l'article 108.2 ou, selon le cas, celui prévu au paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 108.2.1.

Rapport au conseil. — Le rapport prévu au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 108.2.1 doit être transmis au conseil à la date qu'il détermine.

Art. 108.4. Le conseil peut exiger toute autre vérification qu'il juge nécessaire et exiger un rapport.

Art. 108.4.1. Le vérificateur externe a accès aux livres, comptes, titres, documents et pièces justificatives et il a le droit d'exiger des employés de la municipalité les renseignements et les explications nécessaires à l'exécution de son mandat.

Art. 108.4.2. Le vérificateur général doit mettre à la disposition du vérificateur externe tous les livres, états et autres documents qu'il a préparés ou utilisés au cours de la vérification prévue à l'article 107.7 et que le vérificateur externe juge nécessaires à l'exécution de son mandat.



Art. 108.5. Ne peuvent agir comme vérificateur externe de la municipalité :

- 1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;
- 2° un fonctionnaire ou un employé de celle-ci;
- 3° l'associé d'une personne mentionnée au paragraphe 1° ou 2°;
- 4° une personne qui, durant l'exercice sur lequel porte la vérification, a directement ou indirectement, par elle-même ou son associé, quelque part, intérêt ou commission dans un contrat avec la municipalité ou relativement à un tel contrat, ou qui tire quelque avantage de ce contrat, sauf si son rapport avec ce contrat découle de l'exercice de sa profession.

Art. 108.6. Le vérificateur externe peut être un individu ou une société. Il peut charger ses employés de son travail, mais sa responsabilité est alors la même que s'il avait entièrement exécuté le travail.

VII. — Directeur général

Art. 113. *[Extrait]* Le directeur général est le fonctionnaire principal de la municipalité.

Gestionnaire. — Il a autorité sur tous les autres fonctionnaires et employés de la municipalité, sauf sur le vérificateur général qui relève directement du conseil.

ANNEXE II



Dispositions de la résolution du conseil municipal de la Ville de Québec sur le comité de vérification (CV-2003-0407)

SECTION I

CONSTITUTION DU COMITÉ DE VÉRIFICATION

1. Est constitué le « comité de vérification de la Ville de Québec ».
2. Le comité est composé de cinq membres du conseil de la Ville.
3. Les membres du comité sont désignés par résolution du conseil de la Ville, adoptée à la suite d'une proposition présentée par le maire. Deux des membres sont désignés, sur la recommandation du maire, parmi les membres de son parti, un des membres est désigné, sur la recommandation du chef de l'opposition, parmi les membres du parti de l'opposition, un des membres est désigné parmi les membres du conseil qui n'appartiennent à aucun parti.
4. Le maire est d'office membre et président du comité sauf si le conseil, sur une proposition présentée par le maire, désigne un autre membre du conseil pour le remplacer comme membre et président.
5. La durée du mandat des membres du comité est établie au moment de leur nomination mais ne peut excéder la date prévue pour l'élection générale qui suit leur nomination. Sauf lors de l'expiration de son mandat de membre du conseil, un membre du comité continue d'exercer ses fonctions après le terme du mandat établi lors de la nomination jusqu'à ce que le conseil détermine à nouveau la composition du comité.
6. Le conseil peut en tout temps, sur proposition du maire, modifier la composition du comité.



SECTION II

MANDAT DU COMITÉ DE VÉRIFICATION

7. Le comité est l'intermédiaire entre le vérificateur général et le conseil. À cette fin, le comité :
 - 1° prend connaissance des objectifs généraux et des grandes orientations du plan de vérification proposé par le vérificateur général pour l'année en cours ainsi que les moyens administratifs qu'il propose pour sa réalisation;
 - 2° prend connaissance des mandats confiés au vérificateur général par le conseil en application de l'article 107.12 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19) et les moyens administratifs proposés par le vérificateur général pour leur réalisation;
 - 3° informe le vérificateur général des intérêts et des préoccupations du conseil ou du comité à l'égard de la vérification des comptes et affaires de la Ville et des personnes et organismes sur lesquels il exerce sa compétence;
 - 4° prend connaissance des rapports du vérificateur général qui lui sont transmis par le conseil;
 - 5° prend connaissance du rapport du vérificateur externe;
 - 6° formule au conseil les commentaires et recommandations qu'il considère appropriés sur les suites données aux demandes, aux constatations et aux recommandations du vérificateur général ou du vérificateur externe;
 - 7° formule au conseil les commentaires et recommandations qu'il considère appropriés pour permettre au vérificateur général d'effectuer une vérification adéquate des comptes et affaires de la Ville et des personnes et organismes sur lesquels il exerce sa compétence;
 - 8° prend connaissance des prévisions budgétaires du vérificateur général et les transmet au directeur général avec ses commentaires et recommandations.
8. Le conseil transmet au comité les rapports transmis par le vérificateur général et le vérificateur externe.
9. Le conseil prend l'avis du comité avant de nommer le vérificateur général, de fixer sa rémunération ainsi que ses conditions de travail, de le destituer, de le suspendre sans traitement ou de modifier sa rémunération. Le comité doit, dans les 15 jours d'une demande à cet effet, ou de sa propre initiative, formuler ses recommandations au conseil.



10. Le conseil prend l'avis du comité avant de désigner un vérificateur externe. Le comité doit, dans les 15 jours d'une demande à cet effet, ou de sa propre initiative, formuler ses recommandations au conseil.
11. Le conseil prend l'avis du comité avant de se prononcer sur l'opportunité d'accorder des crédits supplémentaires au vérificateur général pour réaliser une enquête ou une opération de vérification exceptionnelle. Le comité doit, dans les 15 jours d'une demande à cet effet, ou de sa propre initiative, formuler ses recommandations au conseil.

SECTION III

RÈGLES DE FONCTIONNEMENT DU COMITÉ DE VÉRIFICATION

12. Le quorum du comité est de trois membres.
13. Afin d'éviter que les activités du comité puissent compromettre le déroulement d'une enquête ou d'un travail de vérification, d'en dévoiler la nature confidentielle ou de constituer une entrave à l'exercice des fonctions du vérificateur général, le comité siège à huis clos. Les membres du comité sont tenus de respecter le caractère confidentiel de leurs discussions et de leurs décisions jusqu'à ce que le conseil en ait été informé.
14. Tous les membres du comité ont voix délibérative et votante. Les décisions sont prises à la majorité simple des membres présents. En cas d'égalité des voix, la voix du président est prépondérante.
15. Les réunions du comité sont convoquées selon les besoins à la demande du conseil de la Ville ou par le président.
16. Le secrétariat du comité est assumé par la personne désignée à cette fin par le greffier.
17. Le comité peut adopter des règles de fonctionnement et de régie interne.
18. Tous les avis ou rapports du comité sont déposés par son président au conseil de la Ville, à la séance qui suit leur adoption.
19. Pendant le mois de septembre de chaque année, le président du comité doit faire rapport au conseil des activités du comité.

